97-84213-10

Caro, Erich

Die staatsrechtlichen grundlagen der...

Greifswald

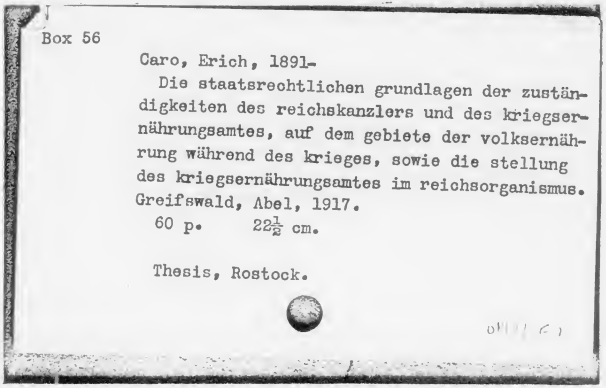
1917

97-84213-10
MASTER NEGATIVE #

COLUMBIA UNIVERSITY LIBRARIES
PRESERVATION DIVISION

BIBLIOGRAPHIC MICROFORM TARGET

ORIGINAL MATERIAL AS FILMED - EXISTING BIBLIOGRAPHIC RECORD



Box 56

Caro, Erich, 1891-
Die staatsrechtlichen grundlagen der zuständigkeiten des reichskanzlers und des kriegsernährungsamtes, auf dem gebiete der volksernährung während des krieges, sowie die stellung des kriegsernährungsamtes im reichsorganismus.
Greifswald, Abel, 1917.
60 p. 22½ cm.

Thesis, Rostock.

RESTRICTIONS ON USE: *Reproductions may not be made without permission from Columbia University Libraries.*

TECHNICAL MICROFORM DATA

FILM SIZE: 35MM REDUCTION RATIO: 11:1 IMAGE PLACEMENT: IA (IIA) IB IIB

DATE FILMED: 10-7-97 INITIALS: I.P.

TRACKING # : 28623

FILMED BY PRESERVATION RESOURCES, BETHLEHEM, PA.

Exchange

FEB 11 19..

3
Box 36

Die staatsrechtlichen Grundlagen der Zuständigkeiten des Reichskanzlers und des Kriegsernährungsamtes auf dem Gebiete der Volksernährung während des Krieges, sowie die Stellung des Kriegsernährungsamtes im Reichsorganismus.

Inaugural-Dissertation

zur

Erlangung der Juristischen Doktorwürde

der Juristenfakultät zu Rostock

vorgelegt

von

Erich Caro

Referendar

im Bezirk des Kgl. Kammergerichts.

Greifswald 1917. Druck von Julius Abel.

Referent: Professor Dr. Redslob.

Meinen Eltern.

Literatur[1]).

Anschütz, Grundzüge des deutschen Staatsrechts, in Holtzendorff-Kohlers Enzykl. d. Rechtswiss., 7. Aufl., Bd. 4, 1914.

— Artikel „Verordnung" in Stengels Wörterb. des deutschen Staats- und Verwaltungsrechts, 2. Aufl., herausgeg. v. Fleischmann, Bd. 3, 1914.

Arndt, Ad., Das Verordnungsrecht des Deutschen Reiches, 1884 (zit. Arndt).

— im ArchöffR., Bd. 4, S. 438 ff., 1889.

Arndt, in DJZ. 1914, S. 1152 ff.

Arndt, JW. 1916, S. 1524.

Arndt, Bruno, Die Notverordnungen, Würzburger Diss., 1909 (zit. Br. Arndt).

Dainert, Die Stellvertretung des Reichskanzlers, Freiburg. Diss., 1902.

Dambitsch, Die Verfassung des Deutschen Reiches, Berlin 1910.

Denkschrift über wirtschaftliche Maßnahmen aus Anlaß des Krieges, Nr. 26 d. Drucks. des RT., 13. Leg.Per., 2. Sess., 1914 (zit. D.).

5. Nachtrag zur Denkschrift über wirtschaftliche Maßnahmen aus Anlaß des Krieges, Nr. 107 d. Drucks. d. RT., 13. Leg.Per., 2. Sess., 1914/15 (zit. DN. V).

9. Nachtrag zur Denkschrift über wirtschaftliche Maßnahmen aus Anlaß des Krieges, Nr. 403 d. Drucks. d. RT., 13. Leg.Per., 2. Sess., 1914/16 (zit. DN. IX)

10. Nachtrag zur Denkschrift über wirtschaftliche Maßnahmen aus Anlaß des Krieges, Nr. 650 d. Drucks. d. RT., 2. Sess., 1914/17 (zit. DN. X)[2]).

1) Die Schriften sind allgemein nur mit dem Namen des Verf. zitiert, bei mehreren Schriften eines Verf. ist genauer zitiert, soweit sich nicht aus dem Literaturverzeichnis etwas anderes ergibt.

2) Erst nach Abschluß der Arbeit erschienen. Diese Denkschrift geht bis Ende Februar 1917.

Denkschrift des Kriegsernährungsamts für den Reichstagsbeirat über die „Rechtsgrundlagen und Organisation des Kriegsernährungsamts" (nicht im Druck erschienen) (zit. DKEA.)[3]), 1916.
Enlenburg, in Archiv f. Sozialwissenschaft und Sozialpolitik, 43. Bd., Heft 2, 1916.
Fleiner, Institutionen des deutschen Verwaltungsrechts, 3. Aufl., 1913.
Fleischmann, Der Weg der Gesetzgebung in Preußen, in Bries Abhandlungen aus dem Staats- und Verwaltungsrecht, Heft 1, 1898.
v. Frisch, Die Verantwortlichkeit der Monarchen und höchsten Magistrate, 1904.
Gerber, Grundzüge des deutschen Staatsrechts, 3. Aufl., 1880.
Gierke, Die Genossenschaftstheorie und die deutsche Rechtsprechung, 1887.
Glaser, Das Recht der provisorischen Gesetzgebung, in Bries Abhandlungen aus d. Staats- und Verwaltungsrecht, Heft 2, 1899.
Göz, Staatsrecht des Königreichs Württemberg, 1908.
Güthe-Schlegelberger, Kriegsbuch, Sonderbände des Jahrb. für deutsches Recht, Bd. 1, 1915, Bd. 2, 1916.
Haenel, Deutsches Staatsrecht, Bd. 1, 1892 (zit. Haenel).
— Studien zum deutschen Staatsrecht, Bd. 1, 1880.
Heinrici, Die Bundesratsverordnungen über Brotgetreide vom 25. Januar und 6. Februar 1915, 1915.
— Die Bundesratsverordnung über Brotgetreide vom 28. Juni 1915, 1915.
Henfel, in den Annalen des Deutschen Reiches, 1882, S. 1 ff.
Herbst[4]), in Jahrbüchern für Nationalökonomie und Statistik, 1917, S. 81 ff.
Holtz, Die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers und seiner Stellvertreter, Greifswalder Diss., 1916.
Isay[4]), in Leipziger Zeitschrift für deutsches Recht, 1917, S. 174 ff.
v. Jagemann, Die deutsche Reichsverfassung, 1904.
Jellinek, Gesetz und Verordnung, 1887.

3) Diese Denkschrift ist nicht veröffentlicht. Sie ist mir in freundlicher Weise vom Kriegsernährungsamt mit der Erlaubnis, sie zu zitieren, zur Verfügung gestellt worden. Ich benutze gern die Gelegenheit, an dieser Stelle meinen verbindlichsten Dank für diese Unterstützung meiner Arbeit auszusprechen.

4) Erst nach Abschluß der Arbeit erschienen, in den Anmerkungen berücksichtigt.

Joël, Annalen des Deutschen Reichs, 1878, S. 402 ff.
— Annalen des Deutschen Reichs, 1878, S. 761 ff.
Keller, Budgetrecht und Organisationsgewalt, Heidelberger Diss., 1916.
Kiefer, Das Aufsichtsrecht des Deutschen Reiches über die Einzelstaaten, in Bries Abhandlg. aus dem Staats- und Verwaltungsrecht, Heft 18, 1909.
Köhler, in Zeitschrift f. Rpfl. in Bayern, 1915, S. 26 ff.
Laband, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, 5. Aufl., Bd. 1, 1911, Bd. 2, 1911.
Lehmann, Heinrich, Die Kriegsbeschlagnahme, 1916.
Loening, Lehrbuch des Deutschen Verwaltungsrechts, 1884.
Mayer, Otto, Deutsches Verwaltungsrecht, Bd. 1, 2. Aufl., 1914, Bd. 2, 1. Aufl., 1895 (zit. O. Mayer).
Meyer, Georg, Lehrbuch des Deutschen Staatsrechts, 6. Aufl., herausgeg. v. Anschütz, 1905 (zit. Meyer).
— 1. Teil, 7. Aufl., herausgeg. v. Anschütz, 1914 (zit. Meyer 1914).
— Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechts, 4. Aufl., herausgeg. v. Dochow, 1. Teil, 1915 (zit. Meyer-Dochow).
Mitteilungen aus dem Kriegsernährungsamt, 1. Jhg. 1916, 2. Jhg. 1917.
Mitteilungen für Preisprüfungsstellen, herausgeg. von der volkswirtsch. Abt. des KEA., 1916.
Norddeutsche Allgemeine Zeitung, 55. Jhg., 1916 (zit. NAZ.).
Oppenheimer, Die Bundesratsverordnung über Brotgetreide, 1. Teil, 1916.
— in JW. 1915, S. 754 ff.
Piloty, Das Reichsunfallversicherungsrecht, Bd. 2, 1891.
Plauck, G., in Iherings Jhb. 9, 285 ff.
Preuß, Das städtische Amtsrecht in Preußen, 1902.
— in Annalen des Deutschen Reichs, 1903, S. 522 ff.
Radbruch, Einführung in die Rechtswissenschaft, 2. Aufl., 1913.
Rathenau, Die Organisation der Rohstoffversorgung, Vortrag 1915.
Reichsgericht, in Entscheidungen des RG. f. Zivilsachen (zit. RGZ.) und in Arch. f. StrafR.
Reichstag, Stenograph. Berichte (zit. RT. StenBer.).
— Drucksachen (zit. RT. Drucks.).
v. Rönne, Das Staatsrecht des Deutschen Reichs, 2. Aufl., Bd. 1, 1876, Bd. 2, 1877.
Rosenberg, Die staatsrechtliche Stellung des Reichskanzlers, 1889.
Rosenthal, Die Reichsregierung, 1911.
Rosin, Das Recht der öffentlichen Genossenschaft, 1886.
— Recht der Arbeiterversicherung, Bd. 1, 1893.

Rümelin, in Z. f. die ges. Staatswissenschaften, 39. Bd., 1883, S. 195 ff.
Schmidt, in Z. f. d. ges. Strafrechtswissenschaften, Bd. 37, 1915/16, S. 69 ff.
Schiffer, in DJZ. 1915, S. 1158 ff.
Schönborn, Das Oberaufsichtsrecht des Staates im modernen deutschen Staatsrecht, Heidelberger Diss., 1907.
Seulen, Verfassungsänderung nach preußischem und Reichsrecht, Rostocker Diss., 1902.
v. Seydel, Kommentar z. Verfassungsurkunde f. d. Deutsche Reich, 2. Aufl., 1897 (zit. Seydel).
— in Annalen des Deutschen Reiches, 1874, S. 1143 ff.
Smend, Ungeschriebenes Verfassungsrecht im modernen Bundesstaat, in Festgabe f. O. Mayer, 1916 (zit. Smend).
— in Annalen d. Deutschen Reichs, 1906, S. 323 ff.
v. Stein, Die Verwaltungslehre, 1. Teil, 2. Abt., 1869.
Thoma, Der Vorbehalt des Gesetzes im Preußischen Verfassungsrecht, in Festg. f. O. Mayer, 1916 (zit. Thoma).
— in den Verhandlungen des 30. D. Juristentages 1910, Bd. 1, S. 57 ff.
Triepel, Die Kompetenzen des Bundesrats, in Festgabe für Laband, Bd. 2, 1908.
Trieps, Das Deutsche Reich und die deutschen Bundesstaaten, 1890.
Vonficht, Das Aufsichtsrecht der Reichsgewalt über die Einzelstaaten.
Vossische Zeitung, Jahrg. 1916.
Waldecker in Annalen des Deutschen Reiches, 1914, S. 641 ff.
Graf Westarp, Mündlicher Kommissionsbericht in StenBer. des Reichstags, 13. LegPer., 2. Sess., 1914/16, Sitzung vom 7. Juni 1916, S. 1605 ff.
Wiese, Verfassungsänderung nach Reichsrecht, in Bries Abhandlungen aus dem Staats- und VerwaltR., Heft 12, 1906.
Wittmayer[5]) in DJZ. 1917, S. 278 ff.
Zorn, Das Staatsrecht des Deutschen Reichs, 2. Aufl., Bd. 1, 1895.

5) Erst nach Abschluß der Arbeit erschienen, in den Anmerkungen berücksichtigt.

Abkürzungen.

ErnährungsVO. = Bekanntmachung über Kriegsmaßnahmen zur Sicherung der Volksernährung vom 22. Mai 1916, RGBl. S. 401.
BekKEA. = Bekanntmachung über Errichtung eines Kriegsernährungsamts v. 22. Mai 1916, RGBl. S. 402.
BRVO. = Bundesratsverordnung.
D. = Denkschrift über wirtschaftliche Maßnahmen aus Anlaß des Krieges.
D.N. V. = 5. Nachtrag dazu.
D.N. IX. = 9. Nachtrag dazu.
D.N. X. = 10. Nachtrag dazu.
DKEA. = Denkschrift des Kriegsernährungsamts für den Reichstagsbeirat.
Erm.Ges. = Gesetz über die Ermächtigung des Bundesrats zu wirtschaftlichen Maßnahmen usw. v. 4. Aug. 1914, § 3 RGBl., S. 327.
KEA. = Kriegsernährungsamt.
RGZ. = Reichsgericht in Zivilsachen.
RGStr. = Reichsgericht in Strafsachen.
RGSt. = Reichsgetreidestelle.
RTStenBer. = Reichstag Stenograph. Berichte.
RTDrucks. = Reichstag Drucksachen.
RV. = Reichsverfassung.
NAZ. = Norddeutsche Allgemeine Zeitung.
Voss.Ztg. = Vossische Zeitung.
DRAnz. = Reichsanzeiger, Deutscher.

Inhaltsübersicht.

Seite

Einleitung, Gegenstand und Begrenzung der Aufgabe . . . 13

I. Teil. Das Ermächtigungsgesetz.

1. Kapitel. Die Gültigkeit des Erm.-Ges.

§ 2. Die Gültigkeit des Erm.Ges., insbes. als eines verfassungändernden Gesetzes 15

2. Kapitel. Die Befugnisse des **Bundesrats** auf Grund des Erm.Ges.

§ 3. Die Befugnisse des Bundesrats im Verhältnis zum Reichstag 18

§ 4. Verfassungsänderung durch Kriegsnotgesetze . 19

§ 5. Behördenorganisation durch Kriegsnotgesetze . 22

§ 6. Verleihung und Weiterverleihung der Befugnisse des Bundesrats durch Kriegsnotgesetze . 23

3. Kapitel. Die erweiterten Kompetenzen des **Reiches** auf Grund des Erm.Ges.

§ 7. Die materiellen Reichskompetenzen . . . 25

§ 8. Die formellen Reichskompetenzen . . . 29

II. Teil. Die Befugnisse des **Reichskanzlers.**

1. Kapitel.

§ 9. Der **materielle** Inhalt der Befugnisse . . 31

2. Kapitel. Die **rechtsetzenden** Kompetenzen:

§ 10. im Verhältnis zum Bundesrat und Reichstag 32

§ 11. im Verhältnis zum Kaiser 34

3. Kapitel. Die **verwaltenden** Kompetenzen bei **Landesverwaltung.**

I. § 12. Die normale Gestaltung des **Aufsichtsrechts** nach der Reichsverfassung 34

§ 13. Die Abweichungen in der Friedensgesetzgebung 37

§ 14. Das unmittelbare Anweisungsrecht des Reichskanzlers. Allgemeines 38

Seite

§ 15. Das unmittelbare Anweisungsrecht im besonderen und seine juristische Konstruktion . . 39
§ 16. Sonstige Erweiterung der Reichsaufsicht durch Kriegsnotgesetze 44
II. § 17. Die normale Gestaltung der **Verantwortlichkeit** des Reichskanzlers 46
§ 18. Die Abweichungen hiervon durch das unmittelbare Anweisungsrecht 50
3. Kapitel.
§ 19. Die verwaltende Kompetenz bei **eigener und unmittelbarer Reichsverwaltung** . . . 51
III. Teil. Die Stellung des **Kriegsernährungsamts** im Reichsorganismus.
§ 20. Allgemeine Stellung als oberste Reichsbehörde 54
§ 21. Die Stellung zum Reichskanzler und zu untergeordneten Kriegsstellen 57
Schluß. § 22. Ergebnis 60

§ 1.

Einleitung.

Gegenstand und Begrenzung des Themas.

Die schier unübersehbare Fülle der Kriegsverordnungen bietet für den Juristen einen reichen Stoff für die Einordnung der kriegsrechtlichen Bestimmungen in das Rechtssystem. Hier sollen aus dem reichen Stoff einige Bestimmungen vom staatsrechtlichen Standpunkt aus untersucht werden. Dem Theoretiker, der an das Material der Kriegsverordnungen herangeht, entstehen von zwei Seiten aus bedeutsame Gefahren. Einmal ist es fast unvermeidlich, daß ihm so manche Bestimmung aus dem ungeheuren Reichtum des Gesetzesmaterials entgeht, sodann sind alle Kriegsverordnungen Augenblicksprodukte, und zwar in doppeltem Sinne: ihrer Entstehung nach, unter dem Zwange dringender Verhältnisse geschaffen, so daß sie deshalb bedeutsame Schwierigkeiten für ihre Einordnung in unser Rechtssystem bereiten, und dann ihrer Bestimmung nach. Sie gelten grundsätzlich nur für den Krieg. Ihre Geltung ist sogar während des Krieges häufig bereits eine begrenzte, da sie abgeändert und aufgehoben werden. Dabei ist jedoch zu bedenken, daß der Übergang von der Kriegswirtschaft zu einer völligen Friedenswirtschaft voraussichtlich viele Jahre erfordern wird [1]),

1) Vgl. z. B. den Vortrag des Leiters der RGSt. Unterstaatssekretär Michaelis über „Reichsgetreide jetzt und später", referiert in der Voss. Ztg. 1916, Nr. 619, 3. Dez. 16, sowie die Äußerungen des Präsidenten des KEA. in der Beiratssitzung vom 19./20. 1. 1917 (s. Sonderblatt der Mitteilungen aus dem KEA. vom 26. 1. 1917), ferner über den Wert kriegsrechtlicher Arbeit das Vorwort zu Güthe-Schlegelberger, Kriegsbuch Bd. 1, S. IV.

so daß ein wesentlicher Teil der Kriegsbestimmungen den Krieg bedeutend überleben wird, und ferner, daß so manches Rechtsinstitut, das der Krieg geschaffen hat, zum mindesten von vorbildlicher Bedeutung für spätere gesetzgeberische Arbeit sein kann, manche aufgeworfene Frage zur Klärung von allgemeinen Problemen beitragen kann. Das gibt dem Verfasser den Mut, an ein kriegsrechtliches Thema heranzugehen, und er glaubt, er könne den geschilderten Gefahren am ehesten entgehen, wenn er nicht die spezielle Regelung unserer Kriegswirtschaft, die sich den ständigen Schwankungen der vorhandenen Vorräte und Bedürfnisse anpassen muß, sondern die gesetzgeberische und organisatorische Grundlage dieser Wirtschaftsregelung zum Gegenstand seiner Untersuchung macht. Diese ist als für den Krieg dauernd geschaffen. Es wird daher von allen verwaltungstechnischen Fragen abgesehen und nur die Struktur unserer Wirtschaftsregelung behandelt und hierbei ohne irgend einen Anspruch auf Vollständigkeit vor allem auf das gesehen, was als vom staatsrechtlichen Standpunkt aus wesentlich erscheint, nicht was praktisch-politische Bedeutung hat. Denn alle Politik soll hier ausscheiden, daher auch alle Rücksichtnahme auf spezielle praktische Konsequenzen. „Sine ira et studio" will der Verfasser rechtliche Fragen rein rechtlich behandeln, soweit dies überhaupt möglich ist. Nur dies erscheint ihm als der richtige Weg zu wissenschaftlich richtigen Resultaten. Nur für die Gesetzesauslegung erscheint ein vom rechtspolitischen Gesichtspunkt aus gegebener Grundsatz zweckmäßig: „Wir haben den Kriegsnotgesetzen zu möglichster Wirksamkeit zu verhelfen" [2]). Als geeigneter Gegenstand der Untersuchung wurde gewählt die staatsrechtliche Stellung des Reichskanzlers und des Kriegsernährungsamtes auf dem Gebiete der Volksernährung: einmal die Gültigkeit der gesetzlichen Grundlagen ihrer Zuständigkeiten, also der Bundesratsbekanntmachung über Kriegsmaßnahmen zur Sicherung der Volksernährung vom 22. Mai 1916 (RGBl.

2) Lehmann S. 22.

1916, S. 401) („ErnährungsVO.") und als Vorfrage die Gültigkeit ihres „Muttergesetzes", des sog. Erm.Ges. (§ 3 des Gesetzes über Ermächtigung des Bundesrats zu wirtschaftlichen Maßnahmen usw. vom 4. August 1914 [RGBl. S. 327]) und die dadurch geschaffenen Befugnisse, sodann die dem Reichskanzler gewährten Zuständigkeiten und endlich die Überweisung dieser Befugnisse an das KEA. und dessen Stellung im Reichsorganismus auf Grund der Bekanntmachung des Reichskanzlers „über die Errichtung eines Kriegsernährungsamtes" vom 22. Mai 1916 (RGBl. S. 402).

I. Teil.

Das Ermächtigungsgesetz.

1. Kapitel.

Die Gültigkeit des Erm.Ges.

§ 2.

Die Gültigkeit des Erm.Ges., insbes. als einen verfassungändernden Gesetzes.

Die Gültigkeit aller Kriegsverordnungen des Bundesrats hängt ab von der Gültigkeit des Erm.Ges. Dieses lautet:

„Der Bundesrat wird ermächtigt, während der Zeit des Krieges diejenigen gesetzlichen Maßnahmen anzuordnen, welche sich zur Abhilfe wirtschaftlicher Schädigungen als notwendig erweisen.

Diese Maßnahmen sind dem Reichstag bei seinem nächsten Zusammentritt zur Kenntnis zu bringen und auf sein Verlangen aufzuheben."

Es wird durch dieses Gesetz ein Notverordnungsrecht des Reiches geschaffen, allerdings nicht ein allgemeines, sondern ein auf wirtschaftliche Abhilfemaßnahmen beschränktes. Die Reichs-

verfassung kennt kein Notverordnungsrecht [1]). Daß ein solches geschaffen werden kann, erscheint zweifellos [2]). Allerdings bestreitet Rönne [3]) ganz allgemein die Zulässigkeit der Übertragung eines Rechtsverordnungsrechts an den Bundesrat, da der Reichstag auf sein Mitwirkungsrecht bei der Gesetzgebung nicht verzichten könne. Wie weit der Bundesrat ein Rechtsverordnungsrecht auf Grund der RV. hat [4]) (Art. 7, I, 2), kann hier dahingestellt bleiben, ebenso, ob ihm ein Verordnungsrecht intra und auch praeter legem auf Grund eines einfachen Gesetzes delegiert werden kann [5]). Die Zulässigkeit dieser Delegation folgt aus Art. 5 RV., der nichts über den Inhalt eines Gesetzes bestimmt, daher auch freiläßt, daß ein Gesetz Bestimmungen enthält über das Zustandekommen von Rechtsregeln [6]). Das Ermächtigungsgesetz enthält eine solche Bestimmung, aber weitergehend als durch andere gesetzliche Ermächtigungen, wird dem Bundesrat die Macht gegeben, auch contra legem gesetzliche Maßnahmen anzuordnen; denn nur so ist der Ausdruck „gesetzliche Maßnahmen" aufgefaßt worden und zu verstehen [7]). Hierin liegt eine Verfassungsänderung; denn es ist ein Verfassungs-

1) a. M. nur Jagemann S. 96 ff., dessen Begründung höchstens de lege ferenda Berechtigung hat; s. Anschütz zu Meyer S. 605, Laband II S. 90 f.; Dambitsch S. 229; Zorn I S. 485.

2) So auch Schmidt S. 71; Waldecker S 660.

3) Bd. II, 1 § 64, S. 13.

4) Vgl. einerseits vor allem Laband I, 91 ff.; Seydel, S 139 ff.; Jagemann, S. 94 über die Praxis; dagegen z. B. Meyer, S. 604 ff.; Anschütz in Stengels Wtb., S. 676; Dambitsch, S. 221.

5) Arndt, S. 22; Laband II, S. 97; Haenel, S. 285, 297; weitergehend, aber unrichtig Zorn I, S. 483 f., der ein selbständiges Verordnungsrecht praeter legem annimmt.

6) Vgl. gegen Rönne vor allem Arndt, S. 19; Jellinek, S. 333; Laband II, S. 96; Seydel, Anm. 1874, S. 1145 f.; Schmidt, S. 72.

7) Vgl. Begründung des Erm.Ges. RTDrucks. 13. Leg.Per. 2. Sess 1914 zu Nr. 3; Wittmayer, S. 280.

grundsatz, daß Gesetze in formellem Sinne nur durch Gesetze im formellen Sinne aufgehoben werden können, der im Art. 5 enthalten ist [8]). Insofern hat Rönne Recht, allerdings mit der Einschränkung, daß eben jede Verfassungsänderung möglich ist gemäß Art. 78. Diese Verfassungsänderung ist durch ein Gesetz erfolgt, das sich äußerlich nicht als Verfassungsänderungsgesetz kennzeichnet; es ist dies aber nicht erforderlich, Art. 78 verlangt nur den „Weg der Gesetzgebung", nicht eine ausdrückliche Änderung der Verfassungsurkunde. So ist auch die herrschende Lehre und Reichspraxis [9]). Bei einer nur vorübergehenden Änderung des Verfassungsrechts, wie dies durch das Erm.Ges. geschieht, ist es nicht einmal zweckmäßig, eine ausdrückliche Veränderung der Verfassungsurkunde vorzunehmen [10]). Ebenso ist auch keine ausdrückliche Mitteilung darüber nötig, daß die Vorschriften des Art. 78 befolgt sind [11]). Eine weitere Frage ist nun, ob diese Vorschriften in der Tat eingehalten sind. Dies ist nicht festzustellen, da die Vorgänge im Bundesrat geheim sind. Eine große Wahrscheinlichkeit spricht allerdings für Einstimmigkeit im Bundesrat bei den Augustgesetzen des Jahres 1914 [12]). Aber diese

8) Vgl. Laband II, S. 89; Haenel, S. 298; RGStr. Urt. v. 21. Mai 15; ArchStrafR. Bd. 62, S. 317; Waldecker, S. 658; obiges gilt auch, wenn man nicht der Ansicht ist, daß der Ausdruck „Reichsgesetz" in Art. 5 ein materielles Gesetz bedeutet; vgl. O. Mayer, Bd. I, S. 72, über den „Vorbehalt des Gesetzes" neuerdings Thoma, z. B. S. 184 f., 214.

9) Laband I, S. 284; II, 39; Haenel 785 f.; Meyer 587; Seydel 408; Jellinek 263; Dambitsch 681 f.; Wiese 67; Zorn I, 432; Jagemann 227 f. über die Reichspraxis; Abg. Bachem, RTStenBer. 1900/02, 2. Mai 02, S. 5236. Entgegengesetzter Ansicht vor allem Rönne II, 31 ff. auf Grund der Ansicht, daß die Verfassung ein Gesetz höherer Ordnung ist; dies ist irrig; die Verfassung hat nur „eine verstärkte formelle Gesetzeskraft", materiell unterscheidet sie sich nicht von anderen Gesetzen. Laband II 39 f. 72.

10) Vgl. Staatssekr. v. Posadowski, RTStenBer. a. a. O., S. 5248; vgl. auch Fleischmann, S. 119.

11) Haenel, Studien I, 257; Wiese, S. 67 über die Praxis.

12) Vgl. Waldecker, S. 660.

Frage braucht nicht nachgeprüft zu werden. Wenn man auch die Bestimmung des Art. 78 nicht nur für eine Art Geschäftsordnungsbestimmung [13]) ansieht, sondern für eine materielle Rechtsvoraussetzung, so ist diese der Nachprüfung einer Instanz außerhalb der Gesetzgebungsorgane entzogen, nicht nur wegen tatsächlicher Unmöglichkeit [14]), sondern wegen der Ausfertigung durch den Kaiser, die unwiderleglich das verfassungsmäßige Zustandekommen des Gesetzes bezeugt [15]). Dasselbe folgt aus dem Gedanken der Trennung der Gesetzgebung von Justiz und Verwaltung, denen aus diesem Grunde die Nachprüfung entzogen ist [16]). Somit erscheint das Ermächtigungsgesetz als gültig [17]).

2. Kapitel.

Die Befugnisse des Bundesrats auf Grund des Erm.Ges.

§ 3.

Die Befugnisse des Bundesrats im Verhältnis zum Reichstag.

Steht so die formelle Gültigkeit des Erm.Ges. fest, so ist weiter sein Inhalt auf die Befugnisse hin zu prüfen, die dem Bundesrat gewährt sind. Das Gesetz hat zu seinem offenbaren Inhalt eine Veränderung der Zuständigkeiten des Bundesrats und des Reichstags. Dem Reichstag ist sein Mitwirkungsrecht bei der Gesetzgebung in gewissem Maße genommen und beschränkt auf ein Recht der Kenntnisnahme mit dem Rechte, die

13) Haenel, S. 788; entgegengesetzt Dambitsch 683; Abg. Bachem, RTStenBer. 1900/02, 28. April 1902, S. 5139.

14) Laband II, S. 48.

15) So Laband II 44 ff.; dagegen z. B. Haenel, S. 788 und Studien, Bd. 1, S. 259; Wiese, S. 59 f.; neuestens Arndt, JW. 1916, S. 1524; im Resultat wie Laband: RGZ. 9, 236; Jellinek, S. 401 f.; Seulen, S. 55 f.; Schmidt, S. 76.

16) Radbruch, S. 79 f.; Schmidt 76.

17) Ebenso Schmidt, S. 71; Waldecker 660.

Aufhebung der Maßnahmen zu verlangen [1]). Das Recht des Bundesrats ist nicht ausdrücklich beschränkt auf die Zeit, zu der der Reichstag nicht versammelt ist. Hieraus ist zu folgern, daß er dieses Recht auch hat, während der Tagung des Reichstags [2]). Dem entspricht auch die Praxis des Bundesrats; zumal ist die ErnährungsVO. während der Tagung des Reichstags erlassen worden. Es spricht hierfür auch die Begründung des Gesetzes [3]), nämlich der Grundgedanke einer schleunigen Abstellung wirtschaftlicher Schäden, wobei die Umständlichkeiten des gewöhnlichen Gesetzgebungsweges nur hinderlich wären [4]). Andererseits ist es aber falsch, wenn das Reichsgericht [5]) behauptet, der Bundesrat hätte das „alleinige" Gesetzgebungsrecht. Dies folgt durchaus nicht aus dem Wortlaut des Gesetzes, und es ist nicht einzusehen, weshalb der Reichstag nicht vor Erlaß des Gesetzes auch zustimmen kann, wo er doch gewissermaßen ein nachträgliches Bestätigungsrecht hat.

§ 4.

Verfassungsänderung durch Kriegsnotgesetze.

Es sind hier weiterhin die Schranken des Rechts des Bundesrats zu untersuchen. Es kann übergangen werden, daß der Bundesrat nur auf wirtschaftlichem Gebiete ein Verordnungsrecht hat; denn alle hier in Betracht kommenden Verordnungen sind zweifellos notwendig zur Abhilfe wirtschaftlicher Schäden gewesen. Genauer untersucht werden muß aber der Begriff der gesetzlichen Maßnahmen. Dieser Ausdruck ist gesetzestechnisch

1) Über ähnliche resolutiv bedingte Verordnungen vgl. Laband I, S. 302; II 113 mit zitierten Bestimmungen.

2) Schiffer, S. 1163; Schmidt, S. 75 ebenso.

3) S. § 2 Anm. 7.

4) Schiffer a. a. O.; über Notverordnungen während Tagung der Stände in einzelnen deutschen Bundesstaaten vgl. Glatzer, S. 21.

5) S. oben § 2 Anm. 8.

ausgezeichnet gewählt [1]), zweifellos viel besser, als die sonst gebräuchlichen Ausdrücke [2]). (Ein ähnlicher Ausdruck in der russischen Verfassung) [3]). Der Ausdruck läßt eine derartig weite Auslegung zu, daß mancher Zweifel behoben wird, der sonst im Notverordnungsrecht besteht. Die erste Frage ist, ob die Reichsverfassung eine Schranke für das Bundesratsverordnungsrecht bildet. Es wird sich später zeigen, daß die Ernährungsverordnung eine Verfassungsänderung enthält. Art. 78 RV. fordert für Verfassungsänderungen den „Weg der Gesetzgebung". Es wird also ein formelles Gesetz verlangt, die Verordnung ausgeschlossen. Die „gesetzlichen Maßnahmen" auf Grund des Erm.Ges. sind nun formell Verordnungen [4]); denn insofern ist Art. 5 maßgebend, der sagt, was formell ein Gesetz ist. Für das Preußische Recht ist es bestritten, ob eine Notverordnung dann erlassen werden kann, wenn die Verfassung den „Weg der Gesetzgebung" verlangt. Nach richtiger Ansicht ist dies für zulässig zu halten [5]). Abgesehen von anderen, speziell für das Preußische Recht geltenden Gründen folgt dies bereits daraus, daß eine Notverordnung eine Verordnung mit „Gesetzeskraft" ist (Pr. VU. Art. 63) und, daß diese eben nur provisorische Geltung hat, daher eine Gefahr durch sie nicht hervorgerufen wird [6]). Noch viel eindeutiger ist der Ausdruck „gesetzliche Maßnahmen". Es wird eben der Bundesrat ermächtigt, all das zu regeln, wozu ein Gesetz erforderlich ist [7]). Es spricht noch ein anderer Grund mit: der Unterschied des Zustandekommens

1) Waldecker 658.

2) Vgl. die Übersicht bei Bruno Arndt 29 f. und 39 ff.

3) Vgl. ebenda 50 f.; russ. Verfassung Art. 87 bei Posener, Die Staatsverfassungen des Erdballs, 1909, S. 812.

4) Köhler, S. 28; Schmidt, S. 70; Waldecker 660; Jellinek 366; Bruno Arndt 32.

5) Literatur bei Bruno Arndt 68 f.

6) So Gerber, S. 153; Ad. Arndt in ArchöffR. 4, 441, 443, 456; Bruno Arndt 68 f.; vgl. auch Haenel 298; Glatzer 36.

7) Waldecker 660.

eines einfachen Gesetzes und eines Verfassungsänderungsgesetzes in der Reichsverfassung liegt nur in der Abstimmung im Bundesrat. Der Reichstag entscheidet über beide Arten der Gesetze ganz gleichmäßig. Da nun durch das Ermächtigungsgesetz nur der Reichstag ausgeschaltet ist, so ist nicht einzusehen, warum ein verfassungänderndes Gesetz anders behandelt werden soll, als ein einfaches, wenn man das Erfordernis aufstellt, daß auch die Bestimmung der Art. 78 und 6a für die Bundesratsabstimmung über Verordnungen auf Grund des Erm.-Ges. Anwendung findet, soweit sie Verfassungsänderungen enthalten. Und dies Erfordernis ist aufzustellen [8]), schon, weil die Beschlußfassung im Bundesrat über Verordnungen dieselbe ist wie über Gesetze, wenn keine ausdrückliche Abweichung vorgeschrieben ist [9]). Es wird nun aber vereinzelt behauptet [10]), eine Notverordnung könne ihrer Natur nach überhaupt nicht die Verfassung ändern; denn sie beruhe auf der Verfassung, stehe und falle mit ihr, sei in ihrer Existenz bedingt durch die Existenz der Verfassung [11]). Wäre dies richtig, so wäre überhaupt jede Verfassungsänderung unmöglich, da für jedes Gesetz dasselbe gilt wie für das Notverordnungsrecht; es beruht auch auf der Verfassung. Dies ist auch von der herrschenden Lehre anerkannt für die Verfassungen, die kein ausdrückliches Verbot der Verfassungsänderung im Notverordnungsrecht enthalten [12]). Die Verfassung ist rechtlich kein besonders geheiligtes Gesetz, sondern nur ein Gesetz, das in schwererer Weise abgeändert werden kann [13]).

Eine Nachprüfung der Bundesratsabstimmung kann hier ebensowenig stattfinden wie beim Gesetz. An Stelle der Aus-

8) Waldecker 658.

9) Laband II, 98.

10) So Gerber 153; Glatzer 29 f.

11) Gerber 153; Glatzer 29 f.

12) Z. B. Anschütz, Enzykl. IV, 164; Göz 218; Bruno Arndt, S. 64.

13) Vgl. Laband II, 39 f.; 72.

fertigung durch den Kaiser tritt die durch den Reichskanzler mit derselben Wirkung wie beim Gesetz [14]).

§ 5.

Behördenorganisation durch Kriegsnotgesetze.

Bei einer zweiten Frage helfen uns die „gesetzlichen Maßnahmen" auch hinweg über eine theoretische Streitfrage. Das ist die Frage der Zuständigkeit der höchsten Reichsorgane zur Behördenorganisation. Während hier von den einen behauptet wird, es wäre dazu stets ein Gesetz erforderlich [1]), von den andern [2]), der Bundesrat hätte das Recht zur Behördenorganisation, behaupten wieder andere, der Kaiser hätte das Recht [3]). Zweifellos aber kann ein formelles Gesetz eine Behördenorganisation anordnen und die Errichtung einer Behörde einem Reichsorgan übertragen. Wenn daher der § 4 der Ernährungsverordnung dem Reichskanzler dies überträgt, so ist das eben als „gesetzliche Maßnahme" anzusehen, die die Kraft eines formellen Gesetzes hat, und die eben erwähnte Streitfrage, die aufs engste zusammenhängt mit der Lehre vom Rechtssatz, kann unentschieden bleiben. Auch eine Behördenorganisation gehört zu den wirtschaftlich notwendigen Maßnahmen, da die Durchführung unserer Kriegswirtschaftsverwaltung viele neue Behörden erfordert [4]). Bei der Errichtung neuer Behörden kommt allerdings als Voraussetzung ihrer Durchführung die etatsgesetzliche Ermächtigung hinzu, soweit Geldmittel erforderlich sind [5]). Doch auch hier ist,

14) Laband II 105 f.; Schmidt 77.

1) Arndt 152 f.; Preuß in Ann. 1903 522 ff.; in gewisser Weise Jellinek, S. 387.

2) Rönne I, S. 213; Seydel 142 f.; Dambitsch, S. 384 ff.; Zorn I, 291.

3) Loening, S. 56 f.; Anschütz in Stengels Wtb. III, S. 675; Keller, S. 31 f.; dort S. 16 ff. die Übersicht über die Literatur.

4) Vgl. Schmidt, S. 73.

5) Laband I 371 ff.; Seydel 143; Arndt a. a. O. 156; Loening, S. 57; Anschütz a. a. O.

soweit die Errichtung des KEA. in Betracht kommt, zunächst kein Etatgesetz nötig gewesen; denn durch das Gesetz betr. die vorläufige Regelung des Reichshaushalts für das Rechnungsjahr 1916 vom 30. März 1916 (RGBl. S. 207) ist der Reichskanzler ermächtigt worden, bis zur gesetzlichen Feststellung des Reichshaushaltsetats für 1916 „für die Monate April, Mai, Juni alle Ausgaben zu leisten, die zur Durchführung gesetzlich beschlossener Maßnahmen erforderlich sind." Dazu sind auch die durch Bundesratsverordnungen auf Grund des Ermächtigungsgesetzes beschlossenen Maßnahmen als „gesetzliche Maßnahmen" zu rechnen. Wenn auch die Errichtung des KEA. nicht durch die Bundesratsverordnung angeordnet ist, sondern nur zugelassen ist, so muß man doch diese „gesetzliche" Zulassung völlig einer gesetzlich beschlossenen Maßnahme gleichstellen. Etatrechtliche Bedenken standen also der Errichtung des KEA. nicht entgegen.

§ 6.

Verleihung und Weiterverleihung der Befugnisse des Bundesrats durch Kriegsnotgesetze.

Schwieriger gestaltet sich die Frage, ob der Bundesrat das ihm verliehene Recht zur Anordnung gesetzlicher Maßnahmen weiterverleihen kann, und ob er auch die Rechtsmacht verleihen kann, diese Befugnis wiederum zu subdelegieren. Der Bundesrat hat dies verschiedentlich getan [1]), vor allem in der Ernährungsverordnung. In der Literatur ist es bestritten, ob bei Delegation des Rechtsverordnungsrechts die Befugnis zur Subdelegation mit erteilt ist [2]). Die Frage ist m. E. nicht allgemeingültig zu entscheiden, sondern die Beantwortung richtet sich nach der Auslegung des einzelnen das Verordnungsrecht

1) Vgl. Arndt, DJZ. 1914, S. 1152.

2) Dafür Arndt, S. 170; vgl. aber S. 180; Jellinek, S. 392; Arndt, DJZ. 1914 a. a. O.; Dambitsch, S. 230; dagegen Laband II, S. 100 f., 107; Fleiner, S. 71.

delegierenden Rechtssatzes. Für das Ermächtigungsgesetz hilft wiederum seine vortreffliche Fassung. Wie ein Gesetz, das Rechtsverordnungsrecht verleihen kann, so auch eine „gesetzliche Maßnahme" des Bundesrates[3]). Doch zweierlei ist hierbei nicht zu vergessen; die gesetzlichen Maßnahmen müssen notwendig sein zur Abhilfe wirtschaftlicher Schädigungen, woran bei den hier interessierenden Delegationen nicht gezweifelt werden kann[4]). Sodann kann der Bundesrat nie mehr Macht verleihen, als er selber hat. Er kann mit Rücksicht auf Abs. 2 Erm.Ges. nicht den Reichstag ausschalten. Wenn er seine Verordnungsgewalt delegiert, so kann er das nur in der Weise tun, daß er auch die auf Grund der Delegation zu erlassenden Verordnungen an die Zustimmung des Reichstags bindet. Sollte dies nicht ausdrücklich bestimmt sein, so versteht es sich von selbst. Daher bleibt das Recht des Reichstags aus Abs. 2 bestehen für alle Verordnungen, die auf Grund der Delegation seitens des Bundesrats von einem andern Reichsorgan erlassen werden, soweit sie dem Reichstag vorgelegt werden müßten, wenn sie der Bundesrat selbst erlassen hätte[5]). Dies ist nur dann nicht nötig, wenn die Delegation nicht das überschreitet, was sonst im formellen Reichsgesetz auch ohne diese Beschränkung übertragen wird, also, wenn es sich nur um Delegation des Ausführungsverordnungsrechts handelt. Daher kann der Bundesrat seine Macht nur mit der Beschränkung weiterverleihen, daß die Rechte des Reichstag nach Absatz 2 Erm.Ges. ungeschmälert für jede Verordnung bestehen bleiben. Alles bisher Ausgeführte aber gilt in gleicher Weise, wenn der

3) Vgl. Schmidt, S. 73.

4) Vgl. über die Notwendigkeit der Schaffung einer zentralen Verwaltungsbehörde mit außergewöhnlichen Kompetenzen aus der Entstehungsgeschichte des KGA. NAZ. 55. Jhg. 1916 Nr. 135, 1. Ausg. v. 16. 5. 16, Artikel auf Delbrück, Nr. 142, 2. Ausg. v. 23. Mai 1916, Art. „Das Kriegsernährungsamt"; DR. IX, S. 3; vgl. Schmidt, S. 73.

5) So auch Graf Westarp im mdl. Komm.Ber. im Reichstag, StenBer. Sess. 1914/16, 7. Juni 1916, S. 1606.

Bundesrat ein Reichsorgan ermächtigt, einem anderen Organ seine Befugnis zur Rechtsetzung zu übertragen.

3. Kapitel.

Die erweiterten Kompetenzen des Reichs auf Grund des Erm.Ges.

§ 7.

Die materiellen Reichskompetenzen.

Das Erm.Ges. wurde bisher als eine Art Notverordnungsrechtsquelle behandelt, und es wurde dabei eingegangen auf die Kompetenzen, die dem Bundesrat auf rechtsetzendem Gebiete verliehen sind. Wie bei jedem Notverordnungsrecht eines Einheitsstaates handelt es sich dabei um Erweiterung der Machtsphäre des Inhabers der höchsten Staatsgewalt gegenüber dem Mitwirkungsrecht der Volksvertretung bei der Gesetzgebung. An eine derartige Erweiterung der Rechte des Bundesrats gegenüber dem Reichstag war auch lediglich bei der Beratung des Ermächtigungsgesetzes im Reichstag gedacht[1]), und nur von diesem Standpunkt aus ist bisher das ErmGes. in der Literatur, soweit ich sehe, behandelt worden, und doch hat m. E. das Erm.Ges. in noch einer anderen Beziehung eine Kompetenzverschiebung herbeigeführt: es hat nämlich die Kompetenz des Reiches gegenüber den Einzelstaaten erweitert. Dies ergibt sich nicht aus dem ausgesprochenen Willen des Gesetzgebers, wohl aber aus dem Zweck, dem das Gesetz dient, und liegt seiner Handhabung von seiten des Bundesrats zugrunde. Das Gesetz will dem Bundesrat die Macht geben, unverzüglich Maßregeln zu ergreifen gegenüber allen Schäden, die die Kriegswirtschaft mit sich bringt. Soll dieser Zweck erreicht werden, so muß der Bundesrat jede wirt-

1) Vgl. die Begründung des Erm.Ges. s. § 2 Anm. 7.

schaftliche Angelegenheit regeln können, also Produktion, Verteilung und Konsumtion, denn jeder dieser Wirtschaftsvorgänge ist während des Krieges „schadhaft“ [2]). Nun hat aber das Reich nur die Kompetenzen, die ihm überwiesen sind [3]). Es kann also nur die „Angelegenheiten“ regeln, die Art. 4 RV. aufzählt, oder ihm sonst durch Reichsgesetze überwiesen sind. Die Regelung jeder anderen Angelegenheit erfordert in jedem Einzelfalle eine Verfassungsänderung. Dies gilt auch dann, wenn es sich um sog. neue Staatsaufgaben handelt, wie es bei den Kriegsnotgesetzen häufig der Fall ist [4]). Hier hat das Reich die Kompetenz nur dann, wenn sich die neue Aufgabe „als Seite einer Reichsangelegenheit“ auffassen läßt [5]). Sonst gehören sie zur Kompetenz der Einzelstaaten. Nun sind durch die Kriegsnotgesetze vielfach „Angelegenheiten“ geregelt worden, die nicht zur Reichskompetenz gehören. Einige Beispiele mögen genügen: Es hat vielfach eine Regelung des Verbrauchs der Lebensmittel stattgefunden. Durch § 2 der ErnährungsVO. ist diese Verbrauchsregelung dem Reichskanzler überwiesen. Es handelt sich dabei häufig nicht nur um Regelung des Verbrauchs, sondern auch des Einkaufs [6]), der allgemein verboten wird und in gewissen

2) Vgl. über die Kriegswirtschaft als „gestörte Volkswirtschaft“ Eulenburgs Aufsatz „Zur Theorie der Kriegswirtschaft“, S. 350, 353, über die vierfache Störung jeder Kriegswirtschaft. Es kommt zu den oben genannten drei Störungsmöglichkeiten die Störung auf der Geldseite durch die Finanzanforderungen des Krieges hinzu. Eulenburg geht nicht einmal von der konkreten Wirtschaftsstörung in Deutschland aus, die für das Erm.Ges. allein die geeignete Grundlage ist. Die Feststellung des Gebiets der Kriegswirtschaftsschäden ist nicht Aufgabe der Rechtswissenschaft, sondern der Sozialwissenschaft. Über das System der Kriegswirtschaftslehre und Literatur darüber s. Herbst, S. 98 f.

3) Haenel 234 ff.; Meyer 600; Triepel 281.

4) Vgl. D., S. 3.

5) So Triepel, S. 326.

6) Nicht nur des Verkaufs, und auch dieser wird dann geregelt, wenn er nicht ein gewerblicher ist.

Grenzen (auf Grund besonderer Erlaubnisse) wieder gestattet wird [7]). Man kann diese Regelung unmöglich auch bei der weitesten Auslegung des Begriffes „Gewerbebetrieb“ [8]) als Bestimmung über den Gewerbebetrieb im Sinne des Art. 4 Ziff. 1 RV. auffassen. Ebensowenig handelt es sich dabei um gemeinsame Gesetzgebung über das Strafrecht (Art. 4 Ziff. 13), bezüglich dessen man eine grenzenlose Kompetenz des Reiches annehmen kann [9]); denn obwohl diese Bestimmungen stets Strafandrohungen enthalten, sind sie ihrem Wesen nach Verwaltungsnormen, nicht Strafnormen, da sie nicht um strafwürdiges Unrecht zu schaffen [9]), gegeben sind, sondern zur Regelung des „Verbrauchs“. Die Verbrauchsregelung gehört demnach im Frieden nicht zur Reichskompetenz. Dasselbe gilt zweifellos von der Beschlagnahme vieler Nahrungsmittel und Rohstoffe in Privathaushaltungen, die nicht rein bürgerlich-rechtlich aufzufassen ist, sondern dem öffentlichen Recht angehört [10]). Gleiches muß man, um eine der neuesten Verordnungen herauszugreifen, von der Regelung der Beleuchtung in Privathäusern sagen (Bekanntmachung vom 11. Dez. 1916, RGBl. S. 1355). Es bleibt hiernach, damit diese Verordnungen gültig sind, eine doppelte Möglichkeit der Beurteilung: entweder man verlangt, daß in jedem solchen Falle eine verfassungändernde Verordnung nötig ist. Dies ist äußerst wenig zu billigen; denn jede solche Verordnung — fortgesetzt werden Zweifelsfragen auftreten, ob eine Kompetenzerweiterung vorliegt — scheitert an dem Widerspruch von 14 Stimmen im Bundesrat. Die Möglichkeit einer energischen Wirtschaftsregelung auch gegen den Widerspruch einer solchen Minderheit scheint in Frage gestellt. Praktisch handelt es sich

7) Als Beispiel sei § 4 d. Verordn. über die Regelung des Fleischverbrauchs vom 21. Aug. 1916 (RGBl. S. 941) angeführt.

8) Vgl. Haenel, S. 688 ff. Dagegen Seydel, S. 65 ff.

9) Haenel, S. 471.

10) Vgl. Lehmann, S. 10 und 39 und Isays Aufsatz: „Zur rechtlichen Natur der Kriegsbeschlagnahme“, bes. S. 178 ff.

auch gar nicht um Fragen, die die Einzelstaaten derartig berühren, daß sie so stark geschützt werden müssen, sondern im allgemeinen um neue Staatsaufgaben. Das führt zu dem zweiten Ausweg: das ErmGes. hat bereits all diese Staatsaufgaben zu Reichsaufgaben gemacht, der Bundesrat und damit das Reich — denn was der Bundesrat mit nachträglicher Mitwirkung des Reichstags kann, kann er auch mit Einwilligung des Reichstags — ist ermächtigt, gesetzliche Maßnahmen zur Abwendung wirtschaftlicher Schäden anzuordnen, gleichgültig, ob diese Angelegenheiten regeln, die vorher zur Reichskompetenz gehörten oder nicht. Es ist also die Kompetenz des Reiches natürlich nur für die Dauer der Geltung des Ermächtigungsgesetzes erweitert um eine neue Angelegenheit: die Heilung der Kriegswirtschaftsschäden. Hier hat das Reich das Recht zur Gesetzgebung und Beaufsichtigung (denn diese ist dem Reich überall da zuzusprechen, wo es Gesetzgebungsrecht hat, auch ohne ausdrückliche Überweisung). Diese zweite Möglichkeit erscheint mir nun richtig. Sie ist wohl vereinbar mit dem Wortlaut des Ermächtigungsgesetzes, sie entspricht durchaus dem Zweck des Gesetzes: einer möglichst schleunigen Wirtschaftsregelung von einheitlichem Gesichtspunkt aus [11]). Mit Rücksicht auf die sonst beschränkte Reichskompetenz kann der dem Ermächtigungsgesetz zugrunde liegende Gedanke nur dann mit Erfolg in die Tat umgesetzt werden, wenn obige Ausführungen richtig sind. Nur so können wir „den Kriegsnotgesetzen zu möglichster Wirksamkeit verhelfen". Die Verfassungsänderung ist im weitesten Maße vorweggenommen worden durch das Ermächtigungsgesetz, so daß sie nicht mehr bei den einzelnen Verordnungen zu erfolgen braucht, wenn sie im Rahmen des Ermächtigungsgesetzes ergehen.

11) Nach Waldecker, S. 660, enthält das Ermächtigungsgesetz den „sieghaften Reichsgedanken, der hier alle Widerstände aus dem Weg geräumt hat."

§ 8.

Die formellen Reichskompetenzen.

Es ist gesagt worden, die Regelung der Kriegswirtschaftsschäden unterliegt zurzeit als neue „Angelegenheit" unter Erweiterung der materiellen Kompetenz des Reiches nur der Beaufsichtigung und Gesetzgebung des Reiches. Denn richtiger Ansicht nach [1]) hat das Reich als formelle Kompetenz stets nur diese, nicht eine eigene und unmittelbare Verwaltungskompetenz, es sei denn, daß solche dem Reich gesetzlich übertragen ist. Dies folgt aus der allgemein beschränkten Kompetenz des Reiches und liegt als Prinzip dem Art. 4 RV. zugrunde. Zorn geht von der irrigen Ansicht aus, daß das Reich prinzipiell jede formelle Kompetenz hat. Meyer (1914 S. 261) meint, daß die Befugnisse des Reichs auf dem Gebiete der Verwaltung in der Reichsverfassung nicht ausdrücklich aufgeführt sind. Deshalb gelte der Grundsatz, daß die Reichsgewalt auf allen denjenigen Gebieten, welche ihrer Gesetzgebung unterstehen, befugt ist, sich Verwaltungsbefugnisse ... beizulegen." (S. 262.) Dem widerspricht Art. 4, der ausdrücklich nur die Beaufsichtigung nennt, keine anderen Verwaltungsfunktionen. Alle sonstigen Verwaltungsbefugnisse sind Ausnahmen von diesem Grundsatz. Wenn Meyer sagt (Anm. 11, S. 262), daß im Gesetzgebungsrecht die Befugnis liegt, „auch über Ausübung der Verwaltungstätigkeit Bestimmungen zu treffen", so ist das richtig, sagt aber nichts über die Kompetenz des Reiches zu eigener Verwaltung; denn aus dem Recht zur formellen Gesetzgebung läßt sich kein Schluß auf die Kompetenz zur formellen Verwaltung ziehen. Jede Erweiterung der formellen Kompetenz gegenüber den Einzelstaaten erfordert daher eine Verfassungsänderung, sowohl jede Schaffung eigener und unmittelbarer Verwaltung, wie jedes

1) Vor allem Haenel, S. 328; ferner z. B. Triepel, S. 290 f.; Anschütz, Enzykl. IV, S. 72; dagegen vor allem Zorn, Bd. 1. S 112 ff., Meyer 1914, S. 261 f.

über die Beaufsichtigung hinausgehende Eingriffsrecht des Reiches in die Einzelstaatsverwaltung [2]). Es ist nun nicht zu bezweifeln, daß auch eine Erweiterung der formellen Kompetenzen des Reiches gegenüber den Einzelstaaten sich als eine zur Abwendung wirtschaftlicher Schäden notwendige Abhilfemaßnahme erweisen kann, so daß also eine Bundesratsverordnung sie auf Grund des ErmGes. anordnen kann. Es wäre aber falsch, hieraus zu folgern, daß insofern bereits das Ermächtigungsgesetz die formelle Kompetenz des Reichs erweitert hätte, wie sich dies als notwendig zur Abwendung wirtschaftlicher Schäden zeigen sollte, daß also in dieser Beziehung die Verfassung bereits geändert wäre. Eine Verfassungsänderung muß einen bestimmten Gegenstand betreffen. Das Reich hat nicht bereits mit Rücksicht auf Art. 78 jede Kompetenz, weil es sich jede Kompetenz beilegen kann, sondern nur die Kompetenzkompetenz [3]). Es fehlt die Bestimmtheit; ebenso fehlt diese Bestimmtheit für eine Erweiterung der formellen Kompetenz durch das ErmGes. Diese Bestimmtheit entsteht erst durch die einzelne Verordnung, welche die konkrete Kompetenzerweiterung anordnet. Es besteht kein innerer Zusammenhang zwischen einer formellen Kompetenz und der Kriegswirtschaft. Dies ist der Unterschied von der materiellen Kompetenz, für die die Kriegswirtschaft einen genügend bestimmten Inhalt gibt, da die Wirtschaft selbst ein materieller Begriff ist. Eine Erweiterung der formellen Kompetenzen des Reiches durch Kriegsnotgesetze ist zulässig, aber in jedem Falle eine Verfassungsänderung. Dies Ergebnis ist deshalb durchaus zweckentsprechend, weil die Erweiterung der formellen Kompetenzen einen starken Eingriff in die Rechte der Einzelstaaten darstellt.

2) Haenel a. a. O. und S. 23, Triepel a. a. O.; Anschütz zu Meyer 1914, S. 262 N. 11; dagegen G. Meyer, S. 600 f.; Zorn a. a. O.

3) Vgl. Triepel S. 284 N. 2.

II. Teil.

Die Befugnisse des Reichskanzlers.

1. Kapitel.

§ 9.

Der materielle Inhalt der Befugnisse.

Im ersten Teile sind alle Zweifel an der Gültigkeit der Ernährungsverordnung behoben worden. Es kann daher auf ihren Inhalt eingegangen werden. Durch die ErnährungsVO. [1]) sind dem Reichskanzler weitgehende Befugnisse erteilt worden, die im einzelnen untersucht werden sollen. Kurz ist nur einzugehen auf seine materielle Kompetenz, die ja insbesondere nicht auf ihre Verfassungsmäßigkeit untersucht zu werden braucht nach dem Ergebnis oben § 7, da es sich lediglich um notwendige Maßnahmen zur Abwendung von Kriegswirtschaftsschäden handelt. Dem Reichskanzler ist ein Verfügungsrecht gegeben über alle im Deutschen Reiche (nicht in den besetzten Gebieten) [2]) vorhandenen Lebens- und Futtermittel, deren Rohstoffe und andere Gegenstände, die zur Lebensmittel- und Viehversorgung erforderlich sind, zur Ernährung von Volk und Vieh. Seiner Regelung unterliegt der Verkehr und Verbrauch, die Einfuhr, Durchfuhr und Ausfuhr dieser Gegenstände, nicht die Produktion [3]). Im einzelnen kommen als Mittel vor allem in Betracht: Beschlagnahme und Enteignung [4]), öffentliche Bewirtschaftung, Veran-

1) Über die ErnährungsVO. vgl. Herbsts Aufsatz über „Die reichsgesetzlichen Maßnahmen zur Sicherung der deutschen Volksernährung im Kriege", bes. S. 86, ebenda S. 83/4 einen Überblick über die Literatur der deutschen Volksernährung, die Fachpresse und die amtlichen Organe.

2) S. § 1 d. VO., vgl. Graf Westarp, Mündl. Komm.Ber. StenBer. RT. 1914/16 v. 7. Juni 1916, S. 1607.

3) §§ 1 und 2 der VO., Westarp a. a. O., S. 1605.

4) Vgl. Art. „Kriegsernährungsamt" in MAZ., 55. Jhg. Nr. 142, 2. Ausg. v. 23. Mai 16.

staltung von Vorratserhebungen, Festsetzung von Übernahmepreisen und Höchstpreisen [5]).

2. Kapitel.

Die rechtsetzenden Kompetenzen.

§ 10.

Im Verhältnis zum Bundesrat und Reichstag.

Staatsrechtlich wichtiger erscheinen die formellen Befugnisse des Reichskanzlers. Zunächst ist ihm eine rechtsetzende Kompetenz verliehen. Er hat ein beschränktes StrafFestsetzungsrecht (§ 2 Abs. 1 der VO.). Sein Rechtsverordnungsrecht steht in engsten Beziehungen zu dem des Bundesrats, unbedingte Schranke für ihn ist das ErmGes.; er hat höchstens die Befugnis, die der Bundesrat hat (s. oben § 6). Weiterhin ist er beschränkt, durch die Verordnungen des Bundesrats zur Sicherung der Volksernährung (§ 3) [1]). Er soll sie nicht aufheben und abändern. Nur in dringenden Fällen kann er dies tun; allerdings hat er seine Bestimmung dann unverzüglich dem Bundesrat vorzulegen. Stimmt der Bundesrat zu, so bleibt die Verordnung bestehen. Für den entgegengesetzten Fall ist nichts bestimmt. Der Bundesratsbeschluß an sich, der nicht an die Öffentlichkeit dringt, hebt die Verordnung nicht auf. Der Bundesrat kann die Aufhebung auf Grund des ErmGes. anordnen. Man muß aber auch annehmen, daß der Reichskanzler durch die Nichtgenehmigung der Verordnungen seitens des Bundesrats zur Aufhebung seiner Verordnung verpflichtet wird nach Analogie zum ErmGes.

5) DM. IX, S. 5. Vgl. den Artikel „Der Umfang des Arbeitsgebiets des Kriegsernährungsamts und die unterstellten Kriegsorganisationen", in den Mitteilungen f. Preisprüfungsstellen Nr. 14 vom 30. Sept. 1916, ferner Herbst, S. 99 f.

1) DM. IX S. 5.

Der Bundesrat selber hat sein volles Verordnungsrecht auch neben dem Reichskanzler behalten.

Soweit eine Regelung durch eine Bundesratsverordnung nicht erfolgt ist, hat der Reichskanzler ein unbeschränktes Verordnungsrecht im Rahmen seiner materiellen Kompetenz. Es ist für diese Verordnungen keine unverzügliche Vorlage vor den Bundesrat angeordnet, immerhin wird man dem Bundesrat ein Recht auf Kenntnisnahme in demselben Umfange zuweisen wie es der Reichstag nach dem ErmGes. hat [2]). Der Reichskanzler hat also prinzipiell ein Rechtsverordnungsrecht „praeter" und „intra", nicht „contra" die Verordnungen des Bundesrats. Den formellen Gesetzen gegenüber steht er mangels einer besonderen Bestimmung ebenso gegenüber wie der Bundesrat.

Rechtsverordnungen müssen richtiger Ansicht nach im Reichsgesetzblatt veröffentlicht werden [3]). Dem entspricht völlig die Praxis des Bundesrats und des Reichskanzlers bei den Kriegsnotgesetzen. Es ist dies insbesondere bei den Kriegsnotgesetzen deshalb zu verlangen, weil sie an Stelle von formellen Gesetzen inhaltlich gleichartige Bestimmungen wie diese treffen. Die ausdrückliche Bestimmung in der Bek.KEA. § 2 Abs. 3 ist eine Bestätigung dieser Ansicht [4]).

Die Prüfung der Gültigkeit der Verordnungen des Reichskanzlers kann sich nur darauf erstrecken, ob sie sich innerhalb der materiellen Kompetenz des Reichskanzlers halten. Dagegen kann man niemandem das Recht zuweisen, zu prüfen, ob ein dringender Fall zur Abweichung von Bundesratsverordnungen nötigte. Darüber kann keiner Justiz- und Verwaltungsbehörde und keinem Staatsbürger ein Urteil zustehen [5]). Nur Bundesrat und

2) So Graf Westarp a. a. O., S. 1605.

3) So herrsch. Lehre, vgl. d. eingehende Begründung mit Lit.-Angaben bei Laband II, S. 108 ff. Dagegen z. B. Dambitsch, S. 55.

4) Interessant ist, daß hier der Ausdruck Rechtsverordnung gebraucht ist.

5) Vgl. über die analoge Frage beim Ermächtigungsgesetz (Prüfung der Notwendigkeit) Schmidt, S. 77 f. und über Prüfung des Notstandes bei Notgesetzen Planck, S. 362.

Reichstag können darüber entscheiden, wenn ihnen die Verordnung zur Kenntnisnahme vorgelegt wird.

§ 11.

Die rechtsetzende Kompetenz im Verhältnis zum Kaiser.

Das Verhältnis des Reichskanzlers zum Kaiser ist das gleiche wie auf anderen Gebieten. Er ist der Gehilfe des Kaisers. Man kann seine ganze Kompetenz als eine vom Kaiser abgeleitete auffassen [1]). Jedoch kann man es nicht für zulässig halten, daß eine Verordnung, die der Reichskanzler erlassen soll, vom Kaiser erlassen werden kann. Denn obwohl bei einer kaiserlichen Verordnung der Reichskanzler stets gegenzeichnen muß [2]), ist doch der Sinn der Bestimmung, die dem Reichskanzler das Verordnungsrecht delegiert, daß er, nicht der Kaiser die Verordnung erläßt, damit ihre Aufhebung und Änderung nicht erschwert wird [3]). Der Reichskanzler hat die Verordnung nach den Weisungen des Kaisers zu erlassen; wenn er die Verantwortlichkeit dafür nicht übernehmen will, kann er seinen Abschied verlangen [4]).

Das Verhältnis zum Kriegsernährungsamt wird später behandelt.

3. Kapitel.

Die verwaltenden Kompetenzen bei Landesverwaltung.

I.

§ 12.

Die normale Gestaltung des Aufsichtsrechts nach der Reichsverfassung.

Die verwaltende Tätigkeit des Reichskanzlers auf Grund der Ernährungsverordnung ist verschieden, je nachdem es sich um

1) Laband, Bd. 1, S. 369 ff., Bd. II, S. 100.
2) Arndt, S. 176.
3) Laband, Bd. II, 100, Anm. 3; Henfel, S. 26; dagegen Arndt a. a. O.
4) Laband a. a. O.

Landesverwaltung oder um eigene und unmittelbare Reichsverwaltung handelt. Die normale Gestaltung, die gilt, soweit nichts anderes bestimmt ist, ist bei den Angelegenheiten, die der Reichsgesetzgebungskompetenz unterliegen, so, daß die Einzelstaaten die Verwaltung führen, das Reich das Recht der Beaufsichtigung hat (Arr. 4 RV.) [1]). Jede Verwaltungstätigkeit zerfällt in Beaufsichtigung, Leitung und ausführende Verwaltung [2]). Letztere beide gehören zur Einzelstaatskompetenz. Inhalt der Beaufsichtigung ist es, zu überwachen, ob die Einzelstaaten tätig werden, wo eine gesetzliche Pflicht zur Tätigkeit besteht, und ob sie nicht durch ihre Tätigkeit gegen ein gesetzliches Gebot verstoßen [3]). Bestritten ist es, ob das Reich auch eingreifen kann, wenn ein Verwaltungsakt des Einzelstaats oder seine Unterlassung unzweckmäßig ist [4]). Diese Frage kann hier dahingestellt bleiben. Dieses Überwachungsrecht steht nach Art. 17 RV. dem Kaiser zu. Stellt er einen Mangel in der Verwaltungstätigkeit fest, so hat er das Recht der Beanstandung gegenüber dem Einzelstaat als solchen, nicht gegenüber der einzelstaatlichen Behörde; denn das Aufsichtsrecht richtet sich nur gegen den Staat, nicht gegen seine Behörden [5]). Der Kaiser hat nicht das Recht, den Einzelstaaten die Abstellung des Mangels zu befehlen. Richtet sich die Einzelstaatsregierung nicht nach der Beanstandung des Kaisers, so hat ein bindendes Entscheidungsrecht der Bundesrat

1) Über die Beaufsichtigung vgl. besonders Rümelin, S. 195 ff., Haenel, S. 299 ff.; Laband I, S. 107 ff.; Bd. II, S. 200 ff.; Seydel, S. 59 ff.; v. Stein, S. 72 ff.; Kiefer, Das Aufsichtsrecht des Deutschen Reiches über die Einzelstaaten; Bonficht, Erlanger Diss.; Schönborn, Heidelberger Diss.
2) Laband II, 200, 203.
3) Haenel, S. 301; Laband I, 108; Kiefer, S. 11 ff., 19 f.
4) Schönborn, S. 50, in gewisser Weise dafür Laband I, S 109 f. Dagegen vor allem Seydel, S. 62; Dambitsch, S. 338.
5) Rümelin, S. 203; Haenel, S. 306; Laband, Bd. I, S. 109; Seydel, S. 60 ff.; Anschütz, Enz. IV, 73; Kiefer, S. 57; a. M. Zorn, S. 426 f. Anm. 58.

nach Art. 7, III Ziff. 3: „Er [6]) beschließt über Mängel, welche bei der Ausführung der Reichsgesetze oder der vorstehend erwähnten Vorschriften oder Einrichtungen hervortreten." Die Entscheidung des Bundesrats macht es dem Einzelstaat zur Rechtspflicht, ihr nachzukommen [7]). Für den äußersten Fall hat das Reich das Exekutionsrecht gegen den Einzelstaat (Art. 19) [8]). Die Kompetenz des Reiches besteht also in Überwachung, Entscheidung über die Mängelabhilfe und Exekution [9]). Die Funktion der Beaufsichtigung ist demnach nicht rein negativ [10]), da das Reich ein Befehlsrecht gegen den Einzelstaat hat [11]), wenn ein Mangel, der auch in einem Unterlassen liegen kann, festgestellt ist. Ist man der Ansicht, die Beaufsichtigung gehe auch gegen unzweckmäßige, nicht nur gesetzwidrige Unterlassungen, so geht diese Befehlsgewalt zur Vornahme von Verwaltungsakten sehr weit. Das Beaufsichtigungsrecht unterscheidet sich aber wesentlich von der Leitung der Verwaltung; denn das aus dem Aufsichtsrecht fließende Befehlsrecht hat stets zur Voraussetzung eine Rechts- zum mindesten Pflichtverletzung des Beaufsichtigten. Es ist stets eine Reaktion gegen Unrecht oder Unzweckmäßigkeit [12]). Die Leitung der Verwaltung greift dagegen ohne diese Voraussetzung ein; sie hat die Initiative der Verwaltung auch bei Fehlen jeder Pflichtverletzung. Die Beaufsichtigung kommt von außen an die Verwaltungstätigkeit heran, die Leitung lebt in ihr, erzeugt sie. Diese Leitung gebührt allein den Einzelstaaten [13]).

6) Rümelin, S. 213; Laband I, S. 211 f.

7) Haenel, S. 301; Dambitsch, S. 102; Kiefer, S. 21 f.; S. 57; Bonfichi, S. 26; Laband I, 112; Meyer, S. 783; anders Seydel, S. 62.

8) Rümelin, S. 211; Haenel, S. 314; dagegen Thoma, Verhdlg. d. 30. D. J. Tg., S. 67.

9) Haenel, 310 ff.

10) Trieps, S. 205; Laband II, S. 206.

11) Meyer, S. 786.

12) So im wesentlichen v. Stein, S. 73.

13) Rümelin, S. 211; Laband II, S. 206; Bonfichi, S. 36; Schönborn, S. 51.

§ 13.

Die Abweichungen in der Friedensgesetzgebung.

Von der geschilderten normalen Gestaltung des Verhältnisses des Reichsaufsichtsrechts zur Einzelstaatsverwaltung gab es bereits in Friedenszeiten in Ausnahmefällen Abweichungen. Nach dem oben [1]) begründeten Standpunkt liegt bei jeder Erweiterung des Rechts der Beaufsichtigung gegenüber dem normalen Verhältnisse eine Verfassungsänderung vor [2]). Die einzelnen Fälle brauchen hier nicht aufgezählt zu werden. Ich verweise auf die Ausführungen von Haenel und auf die eingehende Einzeldarstellung von Kiefer [3]). Abgesehen von Befugnissen von zentralen Reichsbehörden gegenüber besonderen Verwaltungsbehörden (nicht den Behörden der allgemeinen Landesverwaltung) kommen insbesondere Bestimmungen in den Seuchengesetzen in Betracht [4]). Hier wird dem Reichskanzler oder einem von ihm bestellten Kommissar das Recht gegeben, unter gewissen Voraussetzungen, am weitestgehenden im § 12 Rinderpestgesetz vom 7. April 1869 (RGBl. S. 105) „die Behörden der beteiligten Einzelstaaten unmittelbar mit Anweisungen zu versehen." Es handelt sich hier um Ausnahmevorschriften für außergewöhnliche Fälle. Die Literatur hat diese Fälle behandelt [5]) und sieht in ihnen im wesentlichen den ersten Schritt zur eigenen und unmittelbaren Reichsverwaltung [6]).

1) Oben § 8.

2) S. für derartige Fälle speziell Haenel, S. 308 u. 328; Bonfichi, S. 36 f.; entgegen Zorn I S. 112 ff.; 426 f.

3) Haenel, S. 307 f.; Kiefer, S. 155 ff.

4) Kiefer, S. 116; vgl. Meyer-Dochow, §§ 41 und 44.

5) Vor allem Haenel a. a. O.; Kiefer a. a. O.; O. Mayer II, 471 f.; Laband I, 114; Jagemann S. 68.

6) Kiefer a. a. O.; Haenel, S. 308; O. Mayer II, S. 472.

§ 14.

Das unmittelbare Anweisungsrecht des Reichskanzlers.

Allgemeines.

Mit Rücksicht auf die außergewöhnliche Gestaltung der Wirtschaft infolge des Krieges ist wohl nach dem Vorbild der Seuchengesetze der Reichskanzler durch § 2, II Ernährungsverordnung ermächtigt, „in dringenden Fällen die Landesbehörden unmittelbar mit Anweisungen zu versehen." — Die Bestimmung ist getroffen, weil die normale Gestaltung der Reichsaufsicht nicht genügend war, um eine einheitliche straffe Regelung zu gewährleisten [1]). Es sollte kein Präjudiz geschaffen werden für die Zukunft. Die Bestimmung ist in der Not entstanden, ohne daß dadurch die durch unsere Bundesstaatsverfassung gegebene Verteilung der Verwaltung zwischen Reich und Einzelstaaten allgemein verurteilt werden sollte [2]). Eine doppelte Abweichung von der Normalität liegt vor. Dem Reich ist die Befugnis verliehen worden, unter Übergehung der Einzelstaatsregierung den Landesbehörden unmittelbar Anweisungen zu geben. Das ist eine Änderung der verfassungsmäßigen formellen Kompetenzverteilung zwischen dem Reich und den Einzelstaaten. Ferner hat der Reichskanzler das Weisungsrecht erhalten, das sonst dem Bundesrat zusteht [3]). Das ist eine Änderung der verfassungsmäßigen Kompetenzen des Bundesrats zugunsten des Reichskanzlers. Es liegt also eine doppelte Verfassungsänderung vor.

1) DR. IX S. 3; Art. auf Delbrück NLZ. Nr. 135 1. Ausg. v. 16. Mai 16; Art. „KEA." ebd. Nr. 142 2. Ausg. v. 23. Mai 16.

2) Graf Westarp a. a. O. S. 1606; anders meint es der Abg. Hoffmann a. a. O. S. 1619, der in der Zentralisation das Ende der Selbständigkeit der Bundesstaaten sieht.

3) Auch gegenüber dem Recht des Reiches nach Art. 7, 1 Ziff. 2 über die zur Ausführung von Reichsgesetzen erforderlichen allgemeinen Verwaltungsvorschriften zu beschließen, liegt eine erhebliche Abweichung vor. Nicht nötig ist die Allgemeinheit, nicht nötig die enge Begrenzung auf die Erforderlichkeit zur Ausführung von Reichsgesetzen.

§ 15.

Das unmittelbare Anweisungsrecht im besonderen und seine juristische Konstruktion.

Es verlohnt sich, etwas genauer die Bestandteile der Bestimmung zu untersuchen.

Als Landesbehörden kommen in erster Linie alle reinen Verwaltungsbehörden in Betracht — auf sie paßt zweifellos der Wortlaut —, und zwar alle, die höchsten, die mittleren und die niedrigsten. Fraglich erscheint es, ob auch Selbstverwaltungskörper in Betracht kommen. Das ist zu bejahen, soweit sie die Volksernährung zu verwalten haben, also die Kommunalverbände. Die Bejahung ergibt sich aus dem Gesichtspunkt, daß sonst die verschiedene landesrechtliche Abgrenzung der Zuständigkeiten der Selbstverwaltungskörper zur Staatsverwaltung eine verschiedene Macht des Reichskanzlers gegenüber den einzelnen Bundesstaaten erzeugen würde. Sie ergibt sich ferner aus der Tatsache, daß die Kommunalverbände vor allem die Träger der öffentlichen Bewirtschaftung auf Grund der Kriegsnotgesetze sind.

Kein Weisungsrecht ist dem Reichskanzler gegenüber den Justizbehörden zuzugestehen. Soweit es sich um Ausübung der richterlichen Gewalt handelt, ergibt sich dies aus GVG. § 1. Für die Gerichte als Justizverwaltungsbehörden, die Staatsanwaltschaften und Strafvollstreckungsbehörden fehlt es aber an der Gleichheit der materiellen Kompetenz zwischen ihnen und dem Reichskanzler [1]). Dasselbe gilt für alle besonderen Verwaltungsorgane, die mit der Verwaltung der Lebens- und Futtermittel nichts zu tun haben.

1) Der Reichskanzler kann wohl mit Rücksicht auf die Verkehrsregelung (§ 2) Bestimmungen über den Wucher und Kettenhandel treffen, Feststellungen hierüber anstellen, aber die eigentliche Strafverfolgung unterliegt nicht seiner Macht. Möglicherweise kann man ihm zugestehen, über die Ernährung in Strafanstalten Bestimmungen zu treffen. Dann würde ihm auch ein Anweisungsrecht gegenüber diesen Anstalten zustehen.

Aus anderen Gründen scheiden die militärischen Behörden aus. Da nach Art. 68 RV. in Verbindung mit dem Preußischen Gesetz über den Belagerungszustand vom 4. Juni 1851 während des Kriegszustandes „die vollziehende Gewalt an den Militärbefehlshaber übergeht“ und „die Zivilverwaltungsbehörden den Anordnungen und Aufträgen der Militärbefehlshaber Folge zu leisten haben“, kann eine Zivilverwaltungsbehörde den Militär befehlshabern keine bindenden Weisungen erteilen. Darüber war man sich bei Beratung der Verordnung klar [2]). Zu erwähnen ist, daß durch einen allerhöchsten Erlaß die Militärbefehlshaber angewiesen sind, den Weisungen des Kriegsministers Folge zu leisten. Dieser aber will seine Anweisungen im Einvernehmen mit dem Reichskanzler bezw. mit dem Kriegsernährungsamte erlassen; insofern ist eine Gleichmäßigkeit garantiert [3]).

Über die Voraussetzungen des Anweisungsrechts läßt sich folgendes sagen. Das Anweisungsrecht ist als Ausnahme gedacht, insofern es einen dringenden Fall voraussetzt. Hierbei ist aber zu bedenken, daß während des Krieges dringende Fälle durchaus nicht zu den Ausnahmen gehören [4]). Man wird also nicht all zu engherzig sein dürfen. Der Präsident des Kriegsernährungsamtes erklärte allerdings [5]), der Weg über die Zentralbehörden würde die Regel bilden. Ein Fall ist nun dringend, nicht nur, wenn die Verhältnisse eine schleunige Regelung erfordern, sondern auch wenn eine unzweckmäßige Verwaltungsmaßnahme dringend Abhilfe fordert, insbesondere mit Rücksicht auf möglichste Einheitlichkeit.

2) Vgl. die Ausführungen des Präsid. des KGA. v. Batocki und des Kriegsministers im Hauptausschuß des RT. vom 29. Mai 1916, zit. n. d. NAZ. 2. Ausg. v. 30. Mai 1916.

3) Armeeverordnungsblatt 50. Jhg. 3. Juni 1916, S. 237, DR. IX, S. 5; Graf Westarp a. a. O., S. 1607.

4) Vgl. v. Batocki, StenBer. RT. 1916; 4. 11. 16, S. 2113.

5) Vgl. Graf Westarp a. a. O., S. 1607.

Unter Anweisung wäre ein Dienstbefehl [6]) zu verstehen, wenn der Reichskanzler vorgesetzte Behörde der Einzelstaatsbehörde wäre. Daß er dies ist, wird man allerdings insoweit behaupten können, wie er ein unmittelbares Anweisungsrecht hat [7]). Die Anweisung kann einen konkreten Fall betreffen, sie kann auch generell gehalten sein. Sie muß sich in den Schranken der materiellen Kompetenz des Reichskanzlers halten.

Die Anweisung des Reichskanzlers ist für die Landesbehörde bindend [8]), da sie auf einem Reichsgesetz beruht. Sie geht einer entgegenstehenden Anweisung einer übergeordneten Dienststelle vor [9]). Das Prüfungsrecht des Beamten gegenüber der Anweisung ist das gleiche wie bei einem gewöhnlichen Dienstbefehl [10]). Eine besondere Form ist für die Anweisung nicht vorgeschrieben. Der Beamte hat zu prüfen, ob der Reichskanzler oder der Präsident des Kriegsernährungsamtes zu einer Anweisung von dieser Art kompetent ist. Die Anweisung muß also innerhalb der dem Reichskanzler zugewiesenen materiellen Kompetenzen liegen. Dagegen wird man ihm kein Prüfungsrecht darüber einräumen, ob ein dringender Fall vorliegt; denn dies zu entscheiden, ist er nicht imstande [11]). Er hat außerdem zu prüfen, ob er selbst zur Vornahme einer derartigen Handlung kompetent ist.

6) Über den Begriff vgl. Laband II, S. 197 ff.

7) Vgl. O. Mayer II, S. 471.

8) Vgl. Graf Westarp a. a. O., S. 1607.

9) So O. Mayer a. a. O. Das Gegenteil behauptet Preuß, Das Städt. Amtsrecht, S. 308, für das Verhältnis des Staats zur Kommune, dort mit Recht, jedoch auf Grund von theoretischen Erörterungen die mit Rücksicht auf das hier behandelte Eingriffsrecht des Reiches in die Einzelstaatsverwaltung verdienten, auf ihre Richtigkeit hin nachgeprüft zu werden.

10) Vgl. Laband I, 461. Da es sich um Befehle seitens des Reiches handelt, werden etwaige landesrechtliche Besonderheiten nicht zugelassen werden können.

11) Ebensowenig wie der Richter oder Verwaltungsbeamte bei den Rechtsverordnungen des Reichskanzlers s. oben § 10, Anm. 5.

Der Reichskanzler hat nur ein Anweisungsrecht. Er hat also nicht das Recht, an Stelle der Behörde einen Verwaltungsakt selbst vorzunehmen. Er hat auch kein Zwangsmittel zur Durchführung seines Befehls. Er hat keine Disziplinarbefugnis gegenüber den Beamten, er kann keinen Beamten absetzen oder ernennen. Will er Zwang angewandt wissen, so hat er nur die in der Reichsverfassung gegebenen Kompetenzen [12]), also Anrufung des Bundesrats zur Beschlußfassung gemäß Art. 7[3] RV.; im äußersten Falle müßte Reichsexekution beschlossen und vollstreckt werden.

Es liegt in dem Anweisungsrecht mehr als in dem Aufsichtsrecht des Reiches. Es ist darin das Recht der Initiative enthalten; daher hat das Reich ein Eingriffsrecht in die Einzelstaatsverwaltung, das über sein Beaufsichtigungsrecht hinausgeht. Man wird auch eine Erweiterung des Rechts des Reiches, allgemeine Verwaltungsvorschriften zu erlassen (nach Art. 7, I Ziff. 2), darin sehen [13]). Darin ist aber juristisch kein Übergang zur eigenen und unmittelbaren Verwaltung des Reiches zu sehen [14]). Die theoretische Konstruktion des Anweisungsrechts macht allerdings erhebliche Schwierigkeiten. Es wird durch ein derartiges Recht in die Selbständigkeit der Einzelstaaten aufs stärkste eingegriffen. So wird denn von manchem theoretischen Standpunkt aus ein derartiger Eingriff direkt als unmöglich erscheinen. Ein solches Eingriffsrecht in die Einzelstaatsverwaltung steht z. B. „in unvereinbarem Widerspruch mit der Souveränität der Staaten", wie Seydel [15]) auf Grund seiner Theorie vom Deutschen Reich behaupten müßte.

12) Vgl. Graf Westarp u. a. O., S. 1607; v. Batocki, StenBer. RT. 1916 vom 12. Okt. 1916, S. 1766.

13) O. Mayer, II, 472; s. Laband II, 206.

14) S. die oben § 13 Anm. 6 zit. Schriftsteller.

15) S. 62; ebenso erklärt es Dambitsch, S. 103, für „unvereinbar mit der staatsrechtlichen Stellung der Einzelstaaten, wenn der Bundesrat oder der Reichskanzler in die Tätigkeit der einzelstaatlichen

Man kann daraus nur den Schluß ziehen, daß eben auch aus diesem Grunde Seydels Theorie von der Souveränität der Einzelstaaten falsch ist. Für die Konstruktion ist als erstes zu bedenken, daß die Verwaltungstätigkeit selbst Einzelstaatsverwaltung bleibt. Sie wird von dem Einzelstaat aus eigenem Rechte und in eigenem Namen geführt, prinzipiell ohne Auftrag des Reiches [16]). Es gelten für sie alle Regeln, die sonst für die Einzelstaatsverwaltung gegeben sind. Die Verwaltung wird nicht durch das Anweisungsrecht des Reichskanzlers zur eigenen und unmittelbaren Reichsverwaltung. Gerade weil in der gesetzlichen Bestimmung das Anweisungsrecht als eine Ausnahme behandelt wird, soll an dem normalen Verhältnis prinzipiell nichts geändert werden. Es fehlt auch völlig jedes Zwangs- und Ersatzvornahmerecht. Es wird also gerade eigene Landesverwaltung als das Gewöhnliche vorausgesetzt. Vielfach wird in diesen Ausnahmen ein erster Schritt zur eigenen und unmittelbaren Reichsverwaltung gesehen [17]). Das mag tatsächlich zutreffen, insbesondere, wo es sich um besondere Verwaltungsbehörden handelt. Juristisch ist ein solches Anweisungsrecht aber durchaus nicht ein minus gegenüber der eigenen und unmittelbaren Verwaltung des Reiches, sondern ein völliges aliud. Bei eigener und unmittelbarer Reichsverwaltung ist die Einzelstaatsverwaltung als solche ausgeschlossen, also ihr auch nicht untergeordnet. Bei dem Anweisungsrecht hat das Reich ein Eingriffsrecht in die sonst in sich geschlossene Einzelstaats-

Behörden zur Beseitigung von Mängeln unmittelbar eingreifen wollte". Wenn es auch bei allen diesen über das Normale hinausgehenden Eingriffsrechten sich um Ausnahmen handelt, so müssen doch diese Ausnahmen stets zu vereinbaren sein mit der Theorie des normalen Verhältnisses. Es soll hier nur darauf hingewiesen werden, daß man die Bundesstaatstheorien mit Rücksicht auf diese Ausnahmen einer Revision unterziehen müsse. Theoretische Unmöglichkeiten in den Gesetzesbestimmungen zeugen immer von einem Fehler in der Theorie.

16) Laband II, S. 208 ff., Haenel, S. 323 ff.

17) O. Mayer II, S. 472; s. ferner oben Anm. 14 u. § 13 Anm. 6.

verwaltung verbunden mit dem Recht, diese erst in Bewegung zu setzen. Es liegt eine dienstliche Unterordnung des einzelstaatlichen Beamten unter den Reichskanzler vor. Diesem wird eine allerdings beschränkte Dienstgewalt über jene erteilt [18]). Es liegt für das Reich fremde und mittelbare Verwaltung mit subsidiärer unmittelbarer Leitung vor [19]).

§ 16.

Sonstige Erweiterungen der Reichsaufsicht durch Kriegsnotgesetze.

Neben diesem Anweisungsrecht sind durch andere Kriegsnotgesetze noch eine Reihe außergewöhnlicher Befugnisse auf dem Gebiete der Volksernährung dem Reichskanzler oder dem Kriegsernährungsamte übertragen worden, die einesteils als Ausfluß des Aufsichtsrechts, andernteils als weitergehende Eingriffsrechte aufzufassen sind. Es seien hier einige erwähnt. Vielfach ist einem Reichsorgan ein Genehmigungsrecht zu Verwaltungsakten der Einzelstaatsbehörden gegeben worden. Man kann ein solches Genehmigungsrecht noch zur Aufsicht rechnen, wenn man die Prüfung von Zweckmäßigkeitsgründen unter den Aufsichtsbegriff zuläßt [1]). Das ist m. E. deshalb richtig, weil in der Genehmigung noch keine Initiative liegt [2]). Ein solches Genehmigungsrecht ist gegeben z. B. in § 15, Verordn.

18) O. Mayer a. a. O.

19) Vgl. Haenel, S. 327.

1) Die Frage ist bestritten, Rosin verneint prinzipiell: Recht der öff. Genossenschaft, S. 116; Recht d. Arbeiterversicherung, S. 704; dagegen Gierke, S. 654 ff.; Laband I, S. 109; Haenel, S. 319; Piloty, S. 331; Schönborn, S. 50 f.

2) Vgl. Rosin, Recht d. öffentl. Genossenschaft, S. 116; Schönborn, S. 51. Damit ist noch keine Entscheidung darüber getroffen, ob zur Reichsaufsicht Berücksichtigung der Zweckmäßigkeit von Verwaltungsakten gehört.

v. 21. Aug. 1916 (RGBl. S. 941) [3]), Verordn. v. 18. Sept. 1916 (RGBl. S. 1048) Art. 1) [4]) ähnlich § 5 Verordn. v. 4. Novemb. 1916 (RGBl. S. 1257). Ein der Genehmigung ähnliches Recht gewährt der § 16 der Bekanntmachung über die Errichtung von Preisprüfungsstellen und die Versorgungsregelung vom 25. Sept. 1915 (RGBl. S. 607) in Fassung vom 4. November 1915 (RGBl. S. 728): „Die Landeszentralbehörde hat vor der Erteilung der Zustimmung zu einer Anordnung gemäß § 13, I Nr. 2 b" (daß Handel- oder Gewerbetreibende verpflichtet sind, ihre Vorräte der Gemeinde auf Verlangen käuflich zu überlassen) „ . . . dem Reichskanzler Gelegenheit zu geben, im Interesse der Gesamtversorgung des Reichsgebiets — also Aufsicht mit Rücksicht auf das Reichsinteresse — „Einspruch zu erheben". Also über der Aufsicht des Einzelstaats über seinen Selbstverwaltungskörper steht eine spezielle Reichsaufsicht. Viel weitergehend als das Anweisungsrecht der Ernährungsverordnung ist das unbeschränkt zugelassene Anweisungsrecht von Kriegsreichsbehörden an die Kommunalverbände und die Landesvermittlungsstellen, z. B. der RGSt. (Bekanntmachung über Brotgetreide und Mehl vom 29. Juni 1916 in Fassung vom 24. Juli 1916 [RGBl. S. 782] § 16), Reichsfuttermittelstelle (Bekanntmachung über Gerste aus der Ernte 1916 vom 6. Juli 1916 in Fassung vom 24. Juli 1916 [RGBl. S. 800] § 21 Bekanntmachung über Errichtung einer Reichs-

3) Hier kann das KEA. und neben ihm die Landeszentralbehörden oder von diesen bestimmte Stellen mit Zustimmung des KEA. Ausnahmen von den Vorschriften der Verordnung zulassen. Es konkurriert also eigene und unmittelbare Reichsverwaltung mit verstärkter Beaufsichtigung der Landesverwaltung.

4) Zustimmungsrecht des KEA. zu Höchstpreisfestsetzungen der Landeszentralbehörden. In beiden Fällen ist es allerdings zweifelhaft, ob nicht materiell Zustimmung zu einer Rechtsverordnung in Betracht kommt. Das ändert aber nichts an dem Wesen der Genehmigung zu formellen Verwaltungsakten.

futtermittelstelle vom 23. Juli 1915 [RGBl. S. 455] § 6) [5]), der Reichskartoffelstelle (§ 8 Bekanntmachung v. 26. Juni 1916 [RGBl. S. 590], § 13 Bekm. v. 1. Dez. 1916 [RGBl. S. 1316][6]) und noch anderer. Wohl das weitestgehende Recht ist dem Präsidenten des Kriegsernährungsamtes gegeben durch die Bekanntmachung über die Beaufsichtigung der Fischversorgung vom 28. November 1916 (RGBl. S. 1303). Nicht nur hat der Reichskommissar ein Zustimmungsrecht zu einer Reihe von Verordnungen und Verfügungen der Einzelstaatsbehörden und zu Höchstpreisfestsetzungen, sondern der Präsident des Kriegsernährungsamtes kann auch derartige Anordnungen der Landesbehörden und Höchstpreisfestsetzungen selber außer Kraft setzen [7]). Hier ist faktisch die Reichsbehörde zur vorgesetzten Dienstbehörde für die Landesbehörde geworden. Es zeigt sich hier das immer stärkere Hervortreten des Reiches während des Krieges gegenüber den Einzelstaaten [8]).

II.

§ 17.

Die normale Gestaltung der Verantwortlichkeit des Reichskanzlers.

In den vorhergehenden Paragraphen sind die erweiterten Befugnisse des Reichskanzlers behandelt worden. Diese sollten garantieren, daß eine schnelle und einheitliche Ernährungsverwaltung Platz greifen könnte [1]), „die Ernährungsmaßnahmen

5) Es können in beiden Fällen besondere Vermittelungsstellen durch Landesausführungsbestimmungen eingerichtet werden, denen dann die Anweisungen erteilt werden. Das ändert an der rechtlichen Gestaltung nichts.

6) Hier sind die Kommunalverbände und die Vermittlungsstellen an die Weisungen gebunden.

7) Vgl. Laband, Bd. II, S. 124, über die normale Gestaltung.

8) Vgl. Smend, S. 270.

1) DR. IX, S. 3.

sollten in ein System gebracht werden“ [2]). Gleichzeitig sollte aber auch eine einheitliche Verantwortlichkeit [3]) für die gesamte Volksernährung geschaffen werden; denn das „Rechtsprinzip der oberaufsehenden Gewalt der Regierung ist ihre Verantwortlichkeit“ [4]). Jeder Macht im Staate entspricht als ihr Spiegelbild eine Verantwortlichkeit. Ausgegangen werden soll von der normalen Gestaltung der Verantwortlichkeit. Dahingestellt bleiben kann hier, ob die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers eine rechtliche oder nur eine politische ist [5]). Denn ihr Umfang ist jedenfalls rechtlich bestimmbar. Man kann hier zwei Ansichten unterscheiden. Es wird von dem Grundsatz ausgegangen: die Verantwortlichkeit reicht genau so weit wie die Kompetenz [6]). Die Aufsichtskompetenz erstreckt sich nun nach der einen auf die „gesamte einzelstaatliche Tätigkeit in den Angelegenheiten des Art. 4“ [7]). Demgegenüber sucht eine neuerdings verbreitete Meinung in Theorie und Praxis die Kompetenz mit Rücksicht auf die Verantwortlichkeit einzuschränken. Vorbildlich wirkte hier Bismarck [8]), der seine Verantwortlichkeit ausdrücklich allerdings nur in bezug auf die eigene und unmittelbare Reichsverwaltung dahin abgrenzte, daß er nur für die allgemeine Richtung der Verwaltung die Vertretung übernehmen könnte. Vielfach wird behauptet, daß eine Verantwortlichkeit des Reichskanzlers nur für die letztinstanzlichen Entscheidungen der einzelstaatlichen Verwaltungsbehörden auszusprechen, ein

2) v. Batocki, Sten.Ber. RT., 3. 11. 16, S. 2074.

3) DR. IX, S. 3; NAZ. Nr. 135, 1. Ausg. v. 16. 5. 16, Artikel auf „Delbrück“.

4) v. Stein, S. 80.

5) vgl. v. Frisch, S. 314 ff., mit Literaturangaben.

6) z. B. Laband I, S. 382; v. Frisch, S. 316; Rosenberg, S. 22.

7) Anschütz, Enzykl. IV, S. 72; Dainert, S. 68 f.

8) RT. Sten.Ber. 1874/75; 1. Dez. 1874, S. 421; ähnlich Staatssekretär Nieberding, RT. Sten.Ber. 1900/03, S. 8894; Rosenberg, S. 24, und Rosenthal, S. 69.

Eingreifen des Reichskanzlers in den Instanzenweg ausgeschlossen sei [9]). Nur eine Entscheidung von Zentralstellen gebe Anlaß zu dem Eingreifen durch den Kaiser [10]). Begründet wird diese Ansicht damit, daß nur der Einzelstaat als solcher der Reichsaufsicht unterliege, und nur, „wenn die letzte Instanz im Einzelstaat gesprochen hat, der Fall so angesehen werden kann, als ob der Staat als solcher . . . eine bestimmte Haltung einnimmt“ [11]). Diese Ansicht erscheint nun insofern als nicht richtig, als der Einzelstaat auch für ein Unterlassen einer Handlung verantwortlich ist, er also, soweit dies rechtlich möglich ist, dem Reich gegenüber verpflichtet ist, für Aufhebung einer Entscheidung einer unteren Instanz zu sorgen. Ferner aber ist er auch für Nichttätigwerden der unteren Instanz bei Pflicht zum Tätigwerden verantwortlich [12]). Auch hierfür haftet der Reichskanzler. Noch anders versucht Thoma [13]) abzugrenzen: die Entscheidung des Bundesrats bezieht sich „nicht auf Einzelfälle, sondern auf dauernde Zustände und Einrichtungen“. Das geht nicht aus Art. 7, Ziff. 3 hervor, sagt auch nichts über die hier interessierende Überwachung durch den Kaiser nach Art. 17 RV., sondern nur über den möglichen Gegenstand der Beschlüsse des Bundesrats nach Art. 7 [3]. In neuester Zeit ist von Smend [14]) als Reichspraxis hingestellt worden, daß die Aufsicht zum Gegenstand habe, nur „die grundsätzlichen Anordnungen der einzelstaatlichen Zentralbehörden“. Eine vermittelnde Ansicht erscheint mir richtig. Ich glaube, man muß hier unterscheiden zwischen einem weiten Rahmen, auf den sich die Aufsicht und damit die Verantwortlichkeit erstrecken kann, und diesen Rahmen bildet

9) Dambitsch, S. 109.

10) Staatssekr. Nieberding, Sten.Ber. RT. 1900/03, 22. Nov. 1902, S. 6535 f.; Regierungsstellv. Lewald, RT. Sten.Ber., Bd. 290, 27. Mai 1913, S. 5247.

11) Dambitsch a. a. O.

12) Joël, S. 410.

13) Verh. d. 30. D. Jur.T., S. 69.

14) S. 255; vgl. Reg.-Stellv. Lewald a. a. O.

eben „die gesamte einzelstaatliche Tätigkeit“ [15]); es ist dies die abstrafte, potentielle Verantwortlichkeit. Aber im konkreten Falle geht die Verantwortlichkeit nicht so weit, sondern innerhalb dieses Rahmens ist die Überwachung durch den Kaiser geltend zu machen, und ist der Reichskanzler verantwortlich im konkreten Falle (konkrete Verantwortlichkeit) nur in einer Abgrenzung, die durch praktisch-politische Gesichtspunkte gegeben wird, wobei vor allem auf das „Mögliche“ Rücksicht genommen werden muß [16]). Dabei wird es sich im allgemeinen nur um grundsätzliche Anordnungen von Zentralinstanzen handeln, um die allgemeine Richtung der Verwaltung. Allein auch durch Beschwerde und zufällige Kenntnis kann der Reichskanzler zum Einschreiten verpflichtet sein, und deshalb auch für Handlungen und Unterlassungen unterer Organe verantwortlich werden [17]). Es muß aber bei der Verantwortlichkeit des Reichskanzlers stets bedacht werden, daß er nur das Recht der Überwachung und Beanstandung hat, nie ein Befehlsrecht gegen die Einzelstaaten; er kann also nie für Nichtbefolgung seiner Beanstandungen durch die Einzelstaaten verantwortlich gemacht werden, sondern nur dafür, daß er in diesem Falle den Bundesrat zur Beschlußfassung gemäß Art. 7 [3] anruft. Der Bundesrat, der ein bindendes Mängelrügerecht hat, ist aber unverantwortlich. Der Reichskanzler ist „nur dafür verantwortlich, daß die dem Reich zustehende Überwachung wirksam gehandhabt wird [18]). Für die Amtstätigkeit der Landesbehörden sind die einzelstaatlichen Minister verantwortlich.

15) S. oben Anm. 7.

16) Vgl. Bismarck a. a. O.

17) Ein derartiger Gedanke liegt der Rede von Batocki über seine Verantwortlichkeit zugrunde. Er unterscheidet zwischen formeller und praktischer Verantwortlichkeit. RT. Sten.Ber. 1916, 12. Okt. 16, S. 1766.

18) Laband, Bd. I, S. 382.

§ 18.

Die Abweichung hiervon durch das unmittelbare Abweisungsrecht.

All dies ändert sich im Bereich der besonderen Kompetenz des Reichskanzlers auf Grund der Ernährungsverordnung. Einmal ist er für Ausübung der rechtssetzenden Befugnisse verantwortlich. Ferner hat er ein Befehlsrecht gegenüber den Einzelstaaten und ist deshalb für die Nichtausübung dieses Befehlsrechts verantwortlich. Dies Recht richtet sich auch gegen untere Behörden. Er hat deshalb zweifellos über diese Aufsicht. Es unterliegen deshalb seiner Verantwortlichkeit unbestreitbar nicht nur die Entscheidungen der Zentralbehörden, sondern die jeder Behörde. Er kann auch in den Instanzenzug im dringenden Falle eingreifen. Und weiter: er hat das Recht und damit auch die Pflicht, in dringenden Fällen die Initiative zu ergreifen. Jede Unterlassung (natürlich soweit man ein Handeln von ihm nach der „Natur der Dinge“ [1]) verlangen kann) und jedes verkehrte Handeln macht ihn verantwortlich, soweit ein dringender Fall vorliegt. Natürlich kann er und das Kriegsernährungsamt als Zentralbehörde im allgemeinen, nur die Hauptrichtung, das System [2]), den allgemeinen Wirtschaftsplan aufstellen, aber bei dringender Not besteht auch eine Pflicht, im einzelnen Fall einzugreifen. Ist man der Ansicht, daß im allgemeinen der Überwachung durch das Reich nur Gesetzesverletzungen unterliegen [3]), nicht auch Interessenverletzungen, so ist hier entschieden mit Rücksicht auf das subsidiäre Leitungsrecht der einzelstaatlichen Verwaltung auch eine Verantwortlichkeit für unzweckmäßige Verwaltung gegeben. Dagegen ist die Verantwortlichkeit der einzelstaat-

1) v. Batocki in der erwähnten Rede.

2) v. Batocki, RT. Sten.Ber. 1916, 3. Nov. 1916, S. 2074.

3) Vgl. Staatssekr. Niebergding, RT. Sten.Ber. 1898/1900, 11. Juni 1900, S. 5964; Staatssekr. Delbrück, RT. Sten.Ber. Bd. 293, 12. Febr. 1914, S. 7254.

lichen Minister eingeschränkt, insoweit eine Anordnung oder Unterlassung auf Anweisung des Reichskanzlers hin erfolgt ist [4]).

§ 19.

Die verwaltende Kompetenz bei eigener und unmittelbarer Reichsverwaltung.

Aus dem Ausnahmecharakter des Anweisungsrechts in der ErnährungsVO. war gefolgert worden, daß diese Verordnung die Landesverwaltung als die normale auf dem Ernährungsgebiete ansieht. Damit ist nicht gesagt, daß nicht auch eigene und unmittelbare Reichsverwaltung daneben auf Grund anderer Bestimmungen bestehen kann. Solche besteht einmal in der „Dienstaufsicht“ über die vielen Kriegsstellen [1]). Dies sind z. T. reine Reichsbehörden, z. B. die Reichszuckerstelle [2]), z. T. Gesellschaften m. b. H. [3]), z. B. der Kriegsausschuß für Ersatzfutter, zum Teil Reichsbehörden (Verwaltungsabteilungen) in Verbindung mit Gesellschaften m. b. H. (Geschäftsabteilungen). Vorbild ist hierfür die Reichsgetreidestelle (RGSt.) [4]). Dazu kommen noch Ausschüsse und Schiedsgerichte. Die Aufsicht über die Gesellschaften m. b. H. ist nun deshalb eigene und unmittelbare Reichsverwaltung, weil eine Aufsicht über Privatgesellschaften durch das Reich stets eine Funktion eigener und unmittelbarer Reichsverwaltung ist [5]). Andererseits hat der Reichskanzler über die Be-

4) Vgl. Laband I, S. 383[3].

1) Die Einteilung ist entnommen der D. KEA., S. 5.

2) VO. v. 14. Sept. 1916, RGBl. S. 1032; vgl. Bekanntm. vom 10. Apr. 1916, RGBl. S. 261.

3) Über die Charakterisierung der Kriegsgesellschaften vgl. Rathenau, S. 26 f.; Lehmann, S. 11. Sie haben auch öffentlich-rechtliche Funktionen, vgl. Lehmann a. a. O. Ihre Rechtsnatur ist im wesentlichen noch nicht untersucht.

4) Bekanntm. v. 28. Juni 1915, RGBl. S. 363; Bekm. v. 29. Juni 1916 in Fassg. v. 24. Juli 1916, RGBl. S. 782.

5) Joël, S. 782, N. 1.

hörden eine Dienstaufsicht. Auch diese Dienstaufsicht ist eigene und unmittelbare Verwaltung des Reichs [6]). Ferner haben diese Kriegsbehörden zum Teil eigene und unmittelbare Verwaltungstätigkeit. Allerdings handelt es sich bei ihnen fast immer um reine Zentralinstanzen. Eigene und unmittelbare Verwaltung im Sinne des Stellvertretungsgesetzes vom 17. März 1878 „ist ihrem allgemeinen Begriff nach das eigene Recht des Reichs auf Durchführung der Vorschriften . . . durch die hierzu erforderlichen Befugnisse der Vollziehung“ [7]). Alle Verwaltungsbefugnisse der Kriegsbehörden und Verwaltungsabteilungen, die sich nicht gegen die Einzelstaaten oder Kommunalverbände richten, gehören zu diesen eigenen Rechten des Reiches. Bei den gemischten Behörden gehören alle Verwaltungsbefehle der Verwaltungsabteilungen an die Geschäftsabteilungen zur eigenen und unmittelbaren Verwaltung des Reiches [8]) [9]). Schwierig gestaltet sich die Frage, ob die Kommunalverbände, die nach den Weisungen der Kriegsbehörden [10]) die eigentliche vollziehende Verwaltung ausüben, soweit sie dies tun, als Reichsorgane handeln, oder ob sie noch Einzelstaatsorgane sind (in dem Sinne, in dem sie dies sonst als Selbstverwaltungsbehörden der Einzelstaaten sind). Im allgemeinen wird man wohl das letztere annehmen, und nur weitgehende Reichseingriffsrechte zugestehen mit Rücksicht auf die mangelnden Zwangsbefugnisse des Reiches und deshalb, weil die Tätigkeit der Kommunalverbände auf dem Gebiete des Ernährungswesens in ihrer Erscheinung nach außen hin sich in nichts unterscheidet von ihren sonstigen Verwaltungsmaßnahmen. Die

6) Haenel, S. 323, N. 6.

7) Haenel, S. 324.

8) Vgl. oben Anm. 5.

9) Eigene und unmittelbare Verwaltung übt auch der Reichskommissar für Aus- und Einfuhrbewilligung aus, wenn er die Bewilligung zur Einfuhr von Waren über die Reichsgrenzen erteilt; vgl. Bek. über die Regelung der Einfuhr vom 16. Januar 1917 (RGBl. 1917, S. 41) und die Ausführungsbek. dazu (RGBl. 1917, S. 42).

10) S. oben § 16.

Regelung ist völlig verschiedenartig bei den einzelnen Kriegsstellen. Es ginge über den Rahmen dieser Arbeit hinaus, die Regelung im einzelnen zu untersuchen. Kurz sei nur auf die für die anderen in vieler Beziehung vorbildliche RGSt. eingegangen, die allerdings sehr weitgehende Befugnisse hat. Die Verwaltungsabteilung ist aus der Reichsverteilungsstelle der Brotgetreideverordnung vom 25. Januar 1915 (RGBl. S. 35) und dem Reichskommissar, der seit dem 4. März 1915 bei der Kriegsgetreidegesellschaft ernannt ist [11]), hervorgegangen. Aufgabe der Reichsverteilungsstelle war: „mit Hilfe der Kriegsgetreidegesellschaft für Verteilung der vorhandenen Vorräte zu sorgen“ (§ 32). Sie hatte nur beschränktes Weisungsrecht an die Kommunalverbände (§ 33). Der Reichskommissar konnte unmittelbar nach der Vereinbarung mit den Bundesregierungen mit den Kommunalverbänden verkehren, also nicht kraft Reichsrechts [12]). Hier übten die Kommunalverbände zweifellos noch keine Reichsverwaltung aus. Schwieriger ist das Verhältnis bei der RGSt., die durch die Bundesratsverordnung über Brotgetreide usw. vom 28. Juni 1915 (RGBl. S. 363) geschaffen ist. Jetzt gilt die Fassung vom 24. Juli 1916 (RGBl. S. 782). Aufgabe der RGSt. ist, „mit Hilfe der Kommunalverbände für die Verteilung und zweckmäßige Verwendung der vorhandenen Vorräte . . . zu sorgen“ (§ 13). § 16 gibt hier ein Anweisungsrecht an die Kommunen, § 14 setzt eine Reihe von Verwaltungsbefugnissen fest (vgl. auch § 40). Ich glaube nun, daß hier tatsächlich ein Übergang zur eigenen und unmittelbaren Verwaltung des Reiches mit Hilfe der Kommunalverbände gegeben ist, aber das Ziel ist noch nicht erreicht. Noch liegt nur Reichsaufsicht, verstärkt durch ein Leitungsrecht des Reiches und Erweiterung

11) Vgl. DR. V, S. 36; Heinrici, Einl. z. d. Bundesratsverordn. üb. Brotgetreide v. 28. Juni 1915; Oppenheimer, Einl. z. Bundesratsverord. üb. Brotgetreide, 1916.

12) Vgl. Heinrici, Einl. z. d. BundesratsVO. über Brotgetreide usw. vom 25. Januar und 6. Februar 1915, S. 25.

der Befugnisse aus Art. 7 Ziff. 2 vor [13]). Denn noch fehlt jede Zwangsbefugnis, so daß das Reich auf die Mitwirkung der Einzelstaaten zwecks Durchsetzung seiner Anordnungen angewiesen ist. Eine so starke Abweichung wie die Tätigkeit der Kommunalverbände als Reichsverwaltungsorgane müßte deutlicher ausgesprochen werden. Soweit sich allerdings die RGSt. nicht der Kommunalverbände bedient, übt sie eigene und unmittelbare Verwaltung aus.

Dritter Teil.

Die Stellung des Kriegsernährungsamts im Reichsorganismus.

§ 20.

Allgemeine Stellung als oberste Reichsbehörde.

Eine eigenartige Kompetenz und eine besonders geartete Verantwortlichkeit ist dem Reichskanzler verliehen. Es ist ihm weiterhin überlassen (§ 4 Ernährungsverordn.): „die Befugnisse, die ihm . . . zur Sicherung der Volksernährung zustehen, ganz oder teilweise durch eine seiner Aufsicht unterstehende Behörde auszuüben." Er hat das Bestimmungsrecht über „Einrichtung, Geschäftskreis und Geschäftsgang dieser Behörde." Der Reichskanzler hat von dieser Befugnis Gebrauch gemacht. Durch die Bekanntmachung über die Errichtung eines Kriegsernährungsamtes vom 22. Mai 1916 (RGBl. S. 402) (Bek.KEA.) ist die Errichtung einer solchen Behörde, des Kriegsernährungsamtes, mit dem Sitz in Berlin angeordnet. Es ist am 29. Mai 1916 in Wirksamkeit getreten [1]). Das KEA. ist eine Reichsbehörde [2]),

13) Dies scheint auch den Ausführungen Oppenheimers (JW. 1915, S. 756) zugrunde zu liegen.

1) DRAnz. 1916, Nr. 125 v. 27. Mai 1916. Bek. üb. d. Errichtung d. KEA. v. 27. Mai 1916.

2) Begriff d. Reichsbehörde, vgl. Laband I, S. 367.

die unmittelbar unter dem Reichskanzler steht, nicht dem Reichsamt des Innern unterstellt ist [3]). Insofern ist sie als eine oberste Reichsbehörde zu bezeichnen, die zum Reichskanzler etwa ebenso steht wie das Reichseisenbahnamt [4]). Fraglich ist, ob das KEA. auch eine solche „oberste Reichsbehörde" ist, deren Vorstand nach § 2 RG. betr. die Stellvertretung des Reichskanzlers vom 17. März 1878 mit der Stellvertretung des Reichskanzlers beauftragt werden kann. Eine Stellvertretung ist danach nur für diejenigen „Amtszweige, welche sich in der eigenen und unmittelbaren Verwaltung des Reiches befinden", zulässig. Wenn nun zum Amtskreis einer obersten Reichsbehörde sowohl diese wie auch Beaufsichtigung der Einzelstaatsverwaltung gehört, dann kommt es nach der einen Ansicht darauf an, daß die eigene Verwaltungstätigkeit überwiegt [5]). Da dies aber schwer festzustellen ist, da das Verhältnis der Beaufsichtigung zur eigenen und unmittelbaren Reichsverwaltung in stetem Schwanken sein kann, so erscheint mir die andere Meinung billigenswert, die sagt, eine Stellvertretung ist innerhalb jedes Amtszweiges für diejenigen „Gruppen von Amtsgeschäften" zulässig, die die eigene Verwaltungstätigkeit des Reichs zum Gegenstand haben [6]), dagegen nicht für Führung der Beaufsichtigung [7]). Danach wäre eine Stellvertretung des Reichskanzlers durch den Präsidenten des Kriegsernährungsamtes zulässig, soweit es sich um eigene und unmittelbare Verwaltung handelt (s. oben § 19). Dagegen glaube ich, daß die Stellvertretung nicht zulässig ist, soweit nur das Anweisungsrecht des Reichskanzlers besteht; denn dieses geht zwar

3) DKEA. S. 3; Graf Westarp a. a. O., S. 1606.

4) DKEA. S. 3.

5) Rosenthal, S. 39; Smend, Ann. 1906, S. 331; Holtz, S. 25 f.

6) Joel, S. 769.

7) Laband I, 385, N. 1. Beim Reichseisenbahnamt ist es bestritten, ob dessen Präsident zum Stellvertreter ernannt werden kann. Bejahend Joel, S. 771; Dainert, S. 44 und 50; anders Laband a. a. O. Bisher hat keine Ernennung stattgefunden.

über die Beaufsichtigung hinaus, ist aber, wie oben nachgewiesen ist, wesentlich verschieden von einem Leitungsrecht bei eigener und unmittelbarer Reichsverwaltung. Für die Aufsicht soll deshalb eine Stellvertretung nicht zulässig sein, weil die Aufsichtsbefugnisse vom höheren politischen Standpunkte aus, daher vom Kanzler selbst wahrgenommen werden sollen [8]). Das gilt von dem Anweisungsrecht, das noch viel tiefer in die Bundesstaatsverfassung eingreift als die Beaufsichtigung, in noch höherem Grade. Praktisch wesentlich ist für die Stellung des Stellvertreters seine größere Selbständigkeit und eigene Ministerverantwortlichkeit, dagegen geringeres Recht und geringere Verantwortlichkeit des Reichskanzlers [9]). Der Präsident des Kriegsernährungsamtes ist bisher nicht zum Stellvertreter des Reichskanzlers ernannt worden [10]). Ihm mangelt daher die Ministerverantwortlichkeit. Diese trägt völlig der Reichskanzler. Der Präsident des Vorstandes des KEA. ist der Leiter der Geschäfte. Er vertritt das KEA. nach außen; er trägt allein die Verantwortlichkeit für die Ausübung der Befugnisse des KEA. [11]). Das Kriegsernährungsamt ist also nach dem sog. Präsidialsystem eingerichtet. Der Präsident hat ein selbständiges Entscheidungsrecht [12]). Der Vorstand hat nur beratende Stimme, in wichtigen Fragen hat der Präsident erst nach Beratung mit dem Vorstand zu entscheiden (§ 2). Der Beirat (§ 4) ist in grundsätzlichen Fragen zu hören. Seit dem Juli 1916 ist der Reichstagsbeirat für Ernährungsfragen als beratendes Organ dem Kriegsernährungsamt zugeteilt [13]). Die Einzelheiten der Organisation ergeben sich aus der Bek.KEA. [14]).

8) Dainert, S. 41 f.

9) Vgl. Genaueres bei Dainert, S. 61 ff.; Laband I, S. 385; Rosenthal, S. 43 f.; Holtz, S. 38 ff.

10) DKEA. S. 3.

11) Das ist keine Ministerverantwortlichkeit.

12) Graf Westarp a. a. O., S. 1607.

13) DKEA. S. 4, 5. Ueber seine Tätigkeit vgl. DA. X, S. 6/7.

14) Abgeändert durch die Bek. vom 23. Febr. 1917 (RGBl. 1917, S. 177): der Vorstand des KEA. besteht danach aus 12 Mitgliedern.

Die innere Einteilung hat kein staatsrechtliches Interesse. Ueber die Tätigkeit des KEA. orientiert der Nachrichtendienst für Ernährungsfragen, seit dem 1. Juli 1916 „Mitteilungen aus dem Kriegsernährungsamt" genannt [15]).

§ 21.

Die Stellung des Kriegsernährungsamts zum Reichskanzler und zu den untergeordneten Kriegsstellen.

Nach § 4 ErnährungsVO. kann der Reichskanzler alle seine Befugnisse durch das KEA. ausüben lassen. Dem KEA. ist nach § 1 Bek.KEA. „die Wahrnehmung der dem Reichskanzler in den §§ 1—3" ErnährungsVO., „sowie derjenigen Befugnisse übertragen, die dem Reichskanzler nach andern zur Sicherung der Volksernährung erlassenen Verordnungen zustehen, soweit sie nicht ausdrücklich vorbehalten werden." Hieraus ergibt sich, daß der Präsident des KEA. der Gehilfe, Beauftragte des Reichskanzlers ist. Das Kriegsernährungsamt steht unter der Dienstaufsicht des Reichskanzlers und hat nach seinen Anweisungen seine Geschäfte zu führen. Vorbehalten hat sich der Reichskanzler von seiner materiellen Kompetenz durch einen Erlaß vom 27. Mai 1916 [1]) „die Regelung der Einfuhr, Durchfuhr und Ausfuhr" [2]). Das KEA. hat nur Maßnahmen hierfür anzuregen.

15) Vgl. z. B. v. Batocki, „Drei Monate Tätigkeit des Kriegsernährungsamtes", Mitt. a. d. KEA. Nr. 219 v. 26. August 1916 und den Artikel „Lieferungsverträge zwischen Bedarfsgemeinden und Erzeugerorganisationen", Sonderbl. d Mitt. d. KEA. v. 23. Dez. 1916, und aus den Mitteilungen der volkswirtsch. Abt. d. KEA. „Mitteilungen für Preisprüfungsstellen" Nr. 14 v. 30. Sept. 1916, Art.: „Der Umfang des Arbeitsgebiets des KEA. und die ihm unterstellten Kriegsorganisationen", ferner den Bericht über die Beiratssitzung vom 19./20. Jan. 1917 in dem Sonderblatt der Mitteilungen aus dem KEA. vom 26. Januar 1917, DA. X, S. 77.

1) Zit. n. d. DKEA. S. 2; vgl. Westarp a. a. O., S. 1606. Eine Veröffentlichung des Erlasses hat weder im RGBl. noch im Zentralbl. f. d. Deutsche Reich stattgefunden, vgl. auch preuß. Verfügung v. 9. IX. 1916 betr. Zuständigkeit des KEA. (MBl. 199) abgedruckt in Güthe-Schlegelbergers Kriegsbuch, Bd. IV, 1917, S. 3 (erst während des Drucks erschienen).

2) Vgl. Graf Westarp a. a. O.

Auch die rechtsetzende Befugnis des Reichskanzlers ist auf das KEA. prinzipiell übergegangen (§ 1). Allein hier hat der Reichskanzler weitgehende Vorbehalte gemacht, nämlich [3]) einmal für die Änderung und Aufhebung der Verordnungen, die der Bundesrat zur Sicherung der Volksernährung erlassen hat, sodann für die Verordnungen, die vor dem Inkrafttreten der Verordnung vom 22. Mai 1916 nach dem Erm.Ges. vom Bundesrat, nicht vom Reichskanzler zu erlassen gewesen wären. Nur die Vorbereitung dieser Verordnungen ist dem KEA. überlassen worden. Nun ist aber zu bedenken, daß ein derartiger Vorbehalt bezüglich des Rechtsetzungsrechts eine Rechtsverordnung ist, da es sich um Abgrenzung von Rechtssetzungsbefugnissen handelt. Der Erlaß des Reichskanzlers hätte verkündet werden müssen, richtiger Ansicht nach im Reichsgesetzblatt [4]), zum mindesten aber im Zentralblatt für das Deutsche Reich [5]). Da beides nicht geschehen ist, hat der Erlaß des Reichskanzlers als Rechtsverordnung keine Geltung und wirkt nur im Verhältnis zwischen dem Reichskanzler und dem Kriegsernährungsamt. Bei Nachprüfung der Gültigkeit der Verordnungen des Kriegsernährungsamtes kommt daher dieser Erlaß nicht in Frage. Sie sind daher in demselben Umfang gültig wie Verordnungen des Reichskanzlers.

Auf dem Gebiete seiner formellen Verwaltungskompetenzen hat sich der Reichskanzler keine Befugnisse vorbehalten. Das KEA. ist eine Zentralbehörde. Es mangelt ihm an allgemeinen Unterbehörden [6]). Dagegen sind ihm viele Kriegsbehörden und

3) DKEA. S. 2; Graf Westarp a. a. O.

4) Laband II, S. 108 ff.

5) So Dambitsch, S 55 ff. mit Zitaten.

6) Graf Westarp a. a. O., S. 1607. Es sind im Laufe der Zeit Kommissare zu örtlichen Revisionen für bestimmte Teile der Ernährungswirtschaft bestellt worden. Die Oberaufsicht über sie führt das KEA. Sie unterstehen unmittelbar der Kriegsstelle, die die betreffenden Erzeugnisse bewirtschaftet. Die Zahl der Kommissare soll ständig vermehrt werden (vgl. Mitteilungen aus dem KEA. vom 30. Januar 1917).

Kriegsgesellschaften unterstellt. Durch den Erlaß des Reichskanzlers vom 27. Mai 1916 und durch Erlaß des Staatssekretärs des Innern vom 31. Juli 1916 [7]) sind die dem Reichsamt des Innern unterstehenden Kriegsorganisationen für Volksernährung dem KEA. unterstellt worden [8]). Soweit es sich hier um Behörden handelt, ist der Präsident des Kriegsernährungsamtes die vorgesetzte Dienststelle. Zu erwähnen ist, daß durch die Bekanntmachung vom 1. September 1916 (RGBl. S. 927) die Geschäfte der Reichsprüfungsstelle für Lebensmittel unter Aufhebung der Reichsprüfungsstelle auf das Kriegsernährungsamt übergegangen sind [9]).

Eine Abgrenzung der Befugnisse des KEA. zu dem neu geschaffenen Kriegsamt ist nicht öffentlich geregelt. Dieses soll in „enger Fühlung" mit dem KEA. arbeiten [10]).

7) DKEA. S. 6.

8) Eine Aufzählung der dem KEA. unterstellten Kriegsbehörden und Kriegsgesellschaften und deren Aufgaben nach dem Stand vom 20. Januar 1917 s. Mitteilungen aus dem KEA., 2. Jahrg., Nr. 5, vom 23. Januar 1917, wiedergegeben im Preuß. Verw.Bl. 1917, S. 257 ff. Dazu kommen die nicht aufgezählten Ausschüsse und Schiedsgerichte.

9) Und zwar auf die volkswirtschaftliche Abteilung des KEA., über deren Tätigkeit vgl. DR. X, S. 7/8

10) So v. Batocki, NT. Sten.Ber. 1916, 4. Nov. 16, S. 2113; vgl. dazu die amtl. Mitteilung des Wolffschen Büros über diese Frage (abgedr. Güthe-Schlegelberger, Bd. IV 1917, S. 4.5 nach NAZ. Nr. 306, 2 Ausg. vom 7. November 1916) und den Bericht über die Sitzung des Beirats des KEA vom 19. 20. Januar 1917 in dem Sonderblatt der Mitteilung a. d. KEA vom 26. Januar 1917; DR. X, S. 6, 8/9. Es ist aus Vertretern der Landwirtschaft zu gemeinsamer Mitarbeit bei dem Kriegsamt und dem KEA. ein aus 9 Mitgliedern bestehender Ausschuß zur Förderung der Landwirtschaft gebildet worden. — Bei der Erfassung und Verteilung der landwirtschaftlichen Produkte wirkt das Kriegsamt nicht mit (DR. X, S. 9). Vgl. ferner Mitteil. aus dem KEA. vom 20. März 1917 und 27. März 1917 über „Änderungen in der Organisation des KEA.". Für das Gebiet der Stickstoffwirtschaft sind die Befugnisse des KEA. gesetzlich abgegrenzt von

§ 22.

Schluß: Ergebnis.

Es ist die außerordentliche Gestaltung der Rechtsetzungsbefugnisse des Bundesrats und des Reichskanzlers geschildert, es sind die ungewöhnlichen Verwaltungsbefugnisse des Reichskanzlers und des Kriegsernährungsamtes, sowie in der Hauptsache die Stellung des Kriegsernährungsamtes im Reiche dargestellt. Durch diese Besonderheiten ist eine einheitliche und schleunige Verwaltung auf dem Gebiete der Volksernährung gesichert. Die Möglichkeit der Abhilfe starker Schäden nach einheitlichen Gesichtspunkten in durchgreifender Weise durch eine Instanz aufs schnellste ist ihren juristischen Voraussetzungen nach gegeben. Ob dieser Erfolg tatsächlich erreicht werden kann, erreicht wurde und in der Zukunft erreicht wird, darüber steht dem Juristen kein Urteil zu.

---

denen des dem Kriegsamte unterstehenden Reichskommissars für Stickstoffwirtschaft (s. § 2 der Bek. über Stickstoff vom 18. Januar 1917, RGBl. 1917, S. 59).

END OF
TITLE